

694



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

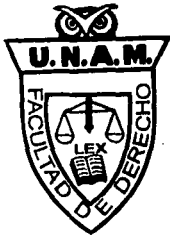
"ANALISIS AL AVISO DE ADQUISICION DE INMUEBLES
EN LA ZONA RESTRINGIDA POR SOCIEDADES
MEXICANAS CON CLAUSULA DE ADMISION DE
EXTRANJEROS, DESTINADOS A FINES NO
RESIDENCIALES"

T E S I S

QUE PARA OPTAR AL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

JULIO RICARDO REYES ANGELES



ASESOR: LIC. ERNESTO REYES CADENA

MEXICO, D. F.

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A mis Padres,
por darme la vida y por contar
siempre con su apoyo incondicional.**

**A mi Alma Mater,
la Universidad Nacional Autónoma de México,
y cada uno de nuestros Catedráticos estudiosos
del derecho que dedican parte importante de su
vida, a la trascendental tarea de formar abogados
comprometidos con su país y con su gente.**

Febrero de 2002

Introducción.

La situación jurídica de los extranjeros por lo que se refiere a su capacidad para adquirir bienes inmuebles en el territorio nacional desde siempre ha sido controvertida y algo compleja por lo que resulta un tópico bastante interesante para su estudio.

De conformidad con la fracción I del artículo 27 Constitucional: *"En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas."*

En la práctica esta disposición ha sido rebasada porque la misma legislación mexicana así lo permite, en aras de promover e incrementar la inversión extranjera en nuestro país, en consecuencia, resulta urgente una revisión y actualización de sus principios.

En el Capítulo 1 se hace un análisis de los antecedentes de la llamada zona restringida, para detectar, comprender su origen y desarrollo, y tratar de responder a interrogantes como las siguientes: ¿Desde cuándo existe esta disposición?, ¿Desde cuándo se elevó a rango constitucional?, ¿Dicha zona restringida ha abarcado las mismas distancias o han variado a lo largo de la historia?.

En el Capítulo 2 una vez que se ubica a la zona restringida en su contexto histórico, entraremos al análisis de una figura que ha sido utilizada por el gobierno mexicano por considerarla adecuada para promover la inversión extranjera, precisamente en la zona restringida del territorio nacional: el fideicomiso.

En el Capítulo 3 se analizarán las reformas que se dieron en la materia que nos ocupa y que a todas luces contravienen los principios que nuestro máximo ordenamiento legal establece, al permitir que las sociedades mexicanas que admiten extranjeros adquieran la propiedad sobre bienes inmuebles ubicados en la zona restringida del territorio nacional, liberándolas de solicitar un permiso para constitución de un fideicomiso mediante el cual sólo adquirirían derechos de uso y aprovechamiento sobre el inmueble, y les impuso como única obligación frente a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la de presentar un aviso de dicha adquisición.

Pero también esas reformas facilitaron la creación de un sin fin de sociedades "mexicanas" constituidas con el único propósito de permitir que los extranjeros adquirieran la propiedad sobre estos inmuebles, y así evadir la prohibición establecida por nuestra Constitución.

En el Capítulo 4 se analiza la necesidad de realizar reformas a la Ley de Inversión Extranjera, respecto al principio de supremacía constitucional a través de la observación y cumplimiento del artículo 27 Constitucional.

El método utilizado para la elaboración del presente trabajo fue el inductivo, porque a partir del análisis del aviso de adquisición de inmuebles por sociedad mexicana con cláusula de admisión de extranjeros en la zona restringida destinados a fines residenciales, se pretende llegar a la conclusión general de que se rebasa la prohibición establecida por la fracción I del artículo 27 Constitucional.

Los tipos de investigación utilizados fueron el histórico y el descriptivo, primero se estudió el desarrollo de la figura en el transcurso del tiempo y posteriormente se analizan e interpretan sus alcances en la actualidad.

Índice

Introducción

Capítulo 1. La zona restringida del territorio nacional

1.1. México Independiente.....	1
1.2. Independencia de Texas.....	9
1.3. Guerra con Estados Unidos de América.....	15
1.4. Constitución de 1917.....	24

Capítulo 2. El fideicomiso en la zona restringida del territorio nacional

2.1. Antecedentes.....	34
2.2. Las partes del fideicomiso	49
2.3. La carta compromiso de inversión y el beneficio económico y social para la Nación.....	56
2.4. La vigencia del permiso otorgado por la Secretaría de Relaciones Exteriores y la duración del fideicomiso.....	58
2.5. Medios de control y vigilancia por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores.....	60
2.6. Extinción del fideicomiso y la transmisión de los inmuebles.....	62

Capítulo 3. El aviso de adquisición de inmuebles por sociedad mexicana con cláusula de admisión de extranjeros en la zona restringida destinado a fines no residenciales

3.1. Antecedentes.....	63
3.2. Los fines no residenciales.....	70
3.3. El aviso extemporáneo y la imposición de una multa.....	74
3.4. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.....	78
3.5. El papel del fedatario público.....	80
3.6. Las asociaciones.....	83

Capítulo 4. Propuestas

4.1. Propuestas de reforma a la Ley de Inversión Extranjera.....	86
4.2. Propuestas de reforma al Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.....	91
4.3. Cuadro comparativo.....	93

Conclusiones

Bibliografía

Capítulo 1. La zona restringida del territorio nacional.

1.1. México Independiente

Al investigar los antecedentes de lo que actualmente se conoce como la zona restringida del territorio nacional podemos establecer que antes de establecerse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la prohibición por parte de los extranjeros para adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas comprendidas en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros en las playas, ya en la Independencia de México de la Corona Española, algunos ordenamientos legales establecían prohibiciones similares.

Al comenzar el siglo XIX México era un territorio de gran riqueza y bienestar aparentes: la agricultura, la industria, la minería y el comercio estaban en auge; las ciencias y las artes habían progresado y la ciudad de México era la más bella de América, contaba con una vasta extensión que abarcaba cerca de 3'950,000 kilómetros cuadrados, recordemos que en esa época además del actual territorio de la República Mexicana nos pertenecían las provincias de Texas, Nuevo México y Alta California.¹

¹ Cfr.- Miranda Basurto, Angel.- La Evolución de México. Edit. Herrero, S.A. México, 1987. pg. 13.

Pero esa inmensa superficie casi no estaba poblada, incluso algunas regiones del norte permanecían casi desiertas, lo cual resulta lógico si tomamos en cuenta que la población total se calculaba en seis millones de personas, entre indios, mestizos, castas y españoles (criollos y peninsulares), entre los cuales existía gran desigualdad pues, aunque estos últimos eran los menos, acaparaban casi todas las tierras y riquezas del país, mientras que los otros eran despojados de sus pertenencias, maltratados, explotados y discriminados. Estos factores internos junto con otros externos, desencadenaron ese gran movimiento que se conocemos como la Independencia de México, iniciado por el Cura Don Miguel Hidalgo y Costilla aquella mañana del 16 de septiembre de 1810, y que se vio cristalizada con la entrada del Ejército Trigarante al mando de Agustín de Iturbide a la ciudad de México el 27 de septiembre de 1821².

A partir de entonces México comenzó a organizarse como nación independiente y uno de los problemas que tenía el nuevo gobierno era el controlar su vasto territorio, sobre todo las tierras remotas y aisladas, y pensó que la mejor manera de alcanzar ese objetivo era colonizándolas, dándose a la tarea de dictar diversos Decretos en ese sentido.

² Cfr.- Miranda Basurto, Angel.- La Evolución de México. Op. Cit. pg. 87.

El primero de ellos fue el "Decreto de Colonización del Istmo de Tehuantepec", fechado el 14 de octubre de 1823³, que por cierto no contemplaba restricciones para que los extranjeros adquirieran inmuebles, sino que por el contrario, en su artículo 7 señalaba que los terrenos a colonizar se dividirían en tres porciones: la primera se distribuiría entre militares, personas que hayan hecho servicios a la patria, pensionistas y cesantes, y si aún restaren terrenos se repartirían entre nacionales y extranjeros que se quisieran establecer en el lugar; una segunda porción se repartiría entre capitalistas nacionales y extranjeros que se establecieran en el país conforme a las leyes generales de población; y una tercera parte se repartiría entre habitantes que carecieran de propiedad. Como se puede observar, el gobierno mexicano no veía con malos ojos que extranjeros adquirieran la propiedad de bienes inmuebles en el país a pesar de que recientemente se había liberado del dominio de la Corona Española, por considerar prioritaria la colonización.

El primer ordenamiento que contenía restricciones para que los extranjeros adquirieran inmuebles en una faja de terreno específica de la República Mexicana, lo encontramos en el "Decreto sobre Colonización dictado por el Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos", del 18 de agosto de 1824⁴.

³ H. Cámara de Diputados.- Enciclopedia Parlamentaria de México. Cuarta edición. México, 1994. pgs. 270 y 271.

⁴ Ibidem. pgs. 272 y 273.

Dicho Decreto establecía en su artículo 1º que los extranjeros que se llegaran a establecerse, tendrían seguridad en sus personas y propiedades, con la única condición de sujetarse a nuestras leyes. En su artículo 3º señalaba que para efectos de esa colonización los Congresos de los Estados deberían formar a la brevedad las leyes o reglamentos en sus respectivas demarcaciones, sin desatender lo señalado por la Constitución General y las reglas establecidas en el citado Decreto.

El artículo 4º del Decreto estableció una limitante al señalar que *"No podrán colonizarse los territorios comprendidos entre las veinte leguas limítrofes con cualquiera nación extranjera, ni diez litorales sin la previa aprobación del supremo poder ejecutivo general"*.⁵ Dicha faja de terreno equivaldría a 83.8 kilómetros en las fronteras y 41.9 kilómetros en las playas,⁶ esta limitación no era mas que reflejo de las medidas preventivas que se tomaron, para evitar que los extranjeros se apropiaran indiscriminadamente de bienes inmuebles en esos territorios por seguridad nacional, sin embargo esa restricción no era definitiva pues existía la posibilidad de obtener la aprobación del gobierno.

No sabemos como y en que se basó el gobierno mexicano para determinar las longitudes de esa faja de territorio, sin embargo como se puede observar esas distancias y las establecidas casi un siglo después por los

⁵ H. Cámara de Diputados.- Enciclopedia Parlamentaria de México. Op. Cit. pg. 272.

⁶ Una legua equivale a 4,190 metros, o 4.19 kilómetros.

legisladores de 1917, en la fracción I del artículo 27 Constitucional son similares, y no resultaría extraño que estos últimos las hayan tomado como referencia para delimitar lo que más adelante se conocería como la zona restringida.

Por esos días, para ser exactos el 4 de octubre de 1824, se promulgó la primera Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que señalaba: "*La Nación Mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquiera otra potencia*"⁷, y se adoptó el sistema de gobierno Republicano, Representativo, Popular y Federal, aunque algunos españoles aún creían posible la restauración de la monarquía en México, y se dieron a la tarea de conspirar en contra del gobierno mexicano e invitaban a la rebelión.

Por esta conspiración se dictó un Decreto para expulsar del país a los españoles que eran notoriamente desafectos a la independencia y al gobierno, fechado el 20 de marzo de 1829,⁸ su artículo 19 establecía que los españoles que permanecieran en la República, no podrían fijar en lo sucesivo su residencia en las costas; incluso señaló a los españoles que ya residían en ellas, que el gobierno mexicano podría obligarlos a internarse en caso de temer una invasión por tropas enemigas, ésto obviamente para evitar que a través de sus propiedades se facilitaran desembarcos o sirvieran de refugio, situación

⁷ Miranda Basurto, Angel.- La Evolución de México. Op. Cit. pg. 109.

⁸ H. Cámara de Diputados.- Enciclopedia Parlamentaria de México. Op. Cit. pg. 273.

plenamente justificada si tomamos en cuenta los acontecimientos de ese tiempo.

Es importante resaltar que en esta etapa el gobierno de los Estados Unidos de América fue el primero junto con Inglaterra en reconocer la Independencia de México, interesados obviamente en que España y las naciones europeas perdieran su dominio en el continente americano, con el claro propósito de suplantarlas, y organizar bajo su tutela a las antiguas colonias. Incluso los Estados Unidos de América en los años de 1822 y 1825⁹ intentaron a través de su delegado oficial Mr. Joel R. Poinsett, que el gobierno de México le cediera mas de la mitad de su territorio, mediante la celebración de un "*Tratado de Amistad y Comercio*" entre los dos países, y creían que sería fácil desarrollar su política de penetración expansionista, pero estos primeros intentos fracasaron.

El 1° de abril de 1833,¹⁰ Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farías asumieron la Presidencia y Vicepresidencia de la República, respectivamente. El segundo consideraba que el país progresaría si se dejaba atrás la influencia del clero y los militares, quienes no querían perder sus grandes privilegios. Para lograr ese objetivo se necesitaba que el gobierno realizara diversas reformas eclesiásticas, educativas y militares, entre ellas:

⁹ Cfr.- Miranda Basurto, Angel.- La Evolución de México. Op. Cit. pgs. 115 y 116.

¹⁰ Ibidem. pg. 124.

establecer la libertad de cultos, separar a la iglesia del Estado, establecer la educación pública y laica, así como reducir y controlar al ejército a través de la creación de diversas leyes.

Pero alcanzar esas reformas no sería tarea fácil, pues la iglesia y el ejército comenzaron a organizarse para evitarlo; para lo cual utilizaron a Santa Anna como instrumento y lograron que se cambiara del sistema federal de gobierno al régimen centralista el 30 de diciembre de 1836¹¹, al promulgarse las llamadas Siete Leyes Constitucionales, que entre otras cosas crearon en Supremo Poder Conservador y dividieron al territorio de la República en Departamentos, cuyos gobernantes estaban sujetos al gobierno central.

El 30 de junio de 1840¹² en el "Proyecto de Reformas a estas Leyes Constitucionales" se estableció en la fracción IV del artículo 21, que los extranjeros introducidos legalmente en la República, gozarían de libertad para adquirir propiedades raíces, con la condición de que primero se naturalizaran en ella, se casaran con mexicana, y se arreglaran a lo demás que prescribía la ley relativa a estas adquisiciones.

¹¹ Cfr.- Miranda Basurto, Angel.- La Evolución de México. Op. Cit. pg. 138.

¹² H. Cámara de Diputados.- Enciclopedia Parlamentaria de México. Op. Cit. pg. 275.

Este ordenamiento sin lugar a dudas era demasiado proteccionista pues los extranjeros sólo podían adquirir bienes inmuebles en la República Mexicana bajo esas condiciones, pues de otra forma aparentemente no podían hacerlo.

1.2. Independencia de Texas.

El establecimiento del régimen centralista en 1836 provocó entre otros conflictos el que dio como resultado la Independencia de Texas, fenómeno que a continuación analizaremos. Como ya se señaló las zonas de Texas, Nuevo México y Alta California estaban muy alejadas del centro del país, y sólo eran pobladas por unos cuantos grupos de españoles o mestizos, además de que la existencia de indios salvajes dificultaba su control, aunado a lo anterior estas tierras se consideraban de poco valor al ser desérticas, por todo esto el gobierno mexicano las tenía abandonadas.

Con la intención de colonizar esas tierras casi desconocidas, el gobierno central comenzó a entregarlas a extranjeros sin mas requisitos que el de profesar la religión católica y la prohibición de ocupar terrenos en una zona de veinte leguas a lo largo de las fronteras, como lo establecía el Decreto sobre Colonización del 18 de agosto de 1824, pero ya desde antes de lograrse la Independencia, los norteamericanos realizaban múltiples incursiones al territorio mexicano para buscar oro y otros minerales preciosos y el gobierno había concedido permisos para establecer diversas colonias, como el que se dio al norteamericano Moisés Austin para establecer a una colonia de 300 familias en el territorio de Texas¹³.

¹³ Cfr.- Miranda Basurto, Angel.- La Evolución de México. Op. Cit. pg. 139.

En ese mismo año al crearse el Estado de Coahuila, se expidió una Ley de Colonización que autorizaba a establecerse en la provincia de Texas, a toda clase de extranjeros concediéndoles tierras con muchas libertades y franquicias. Estas políticas ocasionaron que poco a poco se concentraran en manos de extranjeros grandes extensiones de terreno, aunado a lo anterior muchos mexicanos les vendían sus tierras aun en contra de lo que señalaba el Decreto sobre Colonización del 18 de agosto de 1824, y se llegó al grado de *"establecerse en Nueva York un banco para la venta de tierras en Texas, que era el punto que llamaba entonces la atención"*,¹⁴ y no era raro que el número de extranjeros excediera al de mexicanos; también influyó en esa tendencia colonizadora el que México tuviera fama de ser un país rico en minerales.

Nuevamente surgieron los deseos expansionistas del gobierno norteamericano y a través de su ministro en México Mr. Poinsett, pretendía comprar el territorio de Texas en el año de 1829,¹⁵ pero se rechazó tal proposición, por lo que recurrieron en cuanto tuvieron oportunidad, a la violencia y a los deseos de independencia de los colonos norteamericanos.

En ese entonces los texanos discutían su separación de México, pues estaban en desacuerdo con los altos aranceles proteccionistas que impedían la importación de maquinaria y mercancías indispensables para estos pobladores,

¹⁴ Alaman, Lucas.- Historia de México. México. 1852. pg. 873 y sigs. Citado por Sobarzo Loaiza, Alejandro.- La zona prohibida. México, 1959. pg. 22.

¹⁵ Cfr.- Miranda Basurto, Angel.- La Evolución de México. Op. Cit. pg. 140.

y también porque los jefes del ejército mexicano establecidos ahí abusaban de su autoridad y cometían todo tipo de atropellos, pero incluso se les negaba representación política en el congreso de Coahuila y el gobierno no había abierto caminos, escuelas, ni se ocupaba de combatir a los indios bárbaros que los amenazaban.

El gobierno mexicano preocupado por esa situación de descontento expidió la Ley del 6 de abril de 1830, que en su artículo 11 establecía: *"En uso de la facultad que se reservo el Congreso General en el artículo 7° de la ley de 18 de agosto de 1824, se prohíbe colonizar a los extranjeros limítrofes en aquellos Estados y Territorios de la Federación que colindan con sus naciones. En consecuencia, se suspenderán los contratos que no hayan tenido su cumplimiento y sean opuestos a esta Ley".*¹⁶ Para vigilar su observancia y controlar a los colonos establecidos se enviaron fuerzas militares y se establecieron fuertes. Entonces los colonos se propusieron proclamar su independencia de México.

Increíblemente el 21 de noviembre de 1833¹⁷ el Presidente Antonio López de Santa Anna dictó un antipatriótico Decreto mediante el cual se derogaba el artículo 11 de la Ley del 6 de abril de 1830, lo que provocó la transmisión descontrolada e impune de esas tierras, y borró los avances que en

¹⁶ Cfr.- Sobarzo Loaiza, Alejandro.- La zona prohibida. Op. Cit. pg. 24.

¹⁷ Ibidem. pg. 25.

esta materia se habían logrado para contener los intereses expansionistas norteamericanos. Como ya anteriormente se señaló los colonos querían separarse de México y el establecimiento del régimen centralista fue el pretexto que esperaban para rebelarse y declararon por primera vez su independencia en noviembre de 1835, de hecho invocaron que el despotismo de Santa Anna había roto el pacto federal que unía a Texas con el resto de la Nación Mexicana.

Después de ésto se dieron varios intentos para recuperar Texas dirigidos por el propio Presidente, sin embargo, los colonos apoyados por el gobierno de los Estados Unidos de América lograron apresarlo y lo obligaron a firmar el 14 de mayo de 1836¹⁸ el Tratado de Velasco, para que el ejército mexicano se retirara, y el gobierno norteamericano, por supuesto, se apresuro a reconocer esa independencia, quedando definitivamente perdido para México aquel vasto territorio. Liberado Santa Anna, regreso a México y sólo se limitó a renunciar a la Presidencia y retirarse de la vida política.

El 4 de abril de 1837 se promulga una Ley que rescata la prohibición establecida por el artículo 11 de la Ley del 6 de abril de 1830¹⁹, y cuando Santa Anna es designado nuevamente Presidente de la República dictó un Decreto el 11 de marzo de 1842, cuyo artículo 1º Señalaba: "*Los extranjeros avecindados*

¹⁸ Cfr.- Miranda Basurto, Angel.- La Evolución de México. Op. Cit. pg. 143.

¹⁹ Cfr.- Sobarzo Loaiza, Alejandro.- La zona prohibida. Op. Cit. pg. 27.

y residentes en la República pueden adquirir y poseer propiedades urbanas y rústicas, por compra, adjudicación, denuncia o cualquier otro título establecido por las leyes"²⁰ Pero en su artículo 9º señalaba que estas disposiciones no comprendían a los Departamentos limítrofes o fronterizos con otras naciones, para los cuales se expedirían leyes especiales y que los extranjeros no podían adquirir propiedades en ellos sin la licencia expresa del gobierno. Y por lo que respecta a las propiedades ubicadas en las playas el artículo 10 señalaba que en los Departamentos que no fueran limítrofes o fronterizos y que tuvieran costas, solamente a 5 leguas de ellas podrían adquirir propiedad rustica los extranjeros, es decir a 20 kilómetros.

Sin embargo, y a pesar de la mala experiencia que recientemente había ocurrido con Texas, el gobierno mexicano siguió con la política de colonizar los terreros del norte del país y mediante el "Decreto de Colonización del Estado de Tamaulipas" publicado el 3 de octubre de 1843,²¹ que pretendía que un empresario de obligara a colonizar esas tierras, para lo que debía traer a sus expensas, a por lo menos mil familias belgas, alemanas y suizas, en un periodo de diez años, y con las condición de que se dedicaran al cultivo de las tierras que se les designarían, y que se establecieran a una distancia de veinte leguas de la frontera, para estos efectos el gobierno cedería terrenos baldíos con

²⁰ Cfr.- Sobarzo Loaiza, Alejandro.- La zona prohibida. Op. Cit. pg. 28.

²¹ H. Cámara de Diputados.- Enciclopedia Parlamentaria de México. Op. Cit. pg. 277.

arreglo a lo que señalaba la Ley del Congreso General del 18 de agosto de 1824, y de que no se establecieran colonias en los litorales.

La colonización de Texas se debió básicamente a dos circunstancias: la primera la voracidad expansionista de los Estados Unidos, y la segunda tal y como lo señaló Mister Slidell, Ministro plenipotenciario de los Estados Unidos de América en una nota dirigida a nuestro Ministro de Relaciones Exteriores el 17 de marzo 1846²², se debió a falta de la más ligera previsión por parte del gobierno mexicano, pues con la introducción de una población cuyo carácter, hábitos y opiniones tan extremadamente divergentes de los del pueblo mexicano con el que se intentaba amalgamaria, no se podía anticipar otra cosa.

²² Cfr.- L. Vallarta, Ignacio.- La propiedad inmueble por extranjeros. Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1986. pg. 41.

1.3. Guerra con los Estados Unidos de América

La pérdida de Texas fue sólo el comienzo para que México perdiera más de la mitad de su territorio, pues una vez que éste territorio se anexó a la Unión Americana, y México interrumpió sus relaciones con ese gobierno, la situación se complicó pues Texas, apoyada por el gobierno americano, pretendía que sus fronteras llegaran hasta el río Bravo, aunque éstas nunca habían pasado del río Nueces²³, entonces los Estados Unidos mandaron tropas para ocupar varios puntos del territorio mexicano con el pretexto de resguardar sus fronteras de la invasión de México, con la clara intención de provocar un conflicto, hasta que por fin en el mes de mayo de 1846 le declararon la guerra a México.

Poco a poco comenzaron a avanzar las tropas norteamericanas sobre territorio mexicano hasta que lograron derrotar al ejército mexicano, y obligaron al gobierno mexicano, desorganizado y sin recursos a celebrar el 2 de febrero de 1848²⁴ el "Tratado de Paz, Amistad y Límites" firmado en Guadalupe, Hidalgo, mediante el cual México no sólo cedió a la nación vecina el territorio de Texas hasta el río Bravo, sino que además cedió los territorios de Nuevo México, y la Alta California, es decir cerca de 2 millones de kilómetros cuadrados.

²³ Miranda Basurto, Angel.- La Evolución de México. Op. Cit. pg. 159 y sigs.

²⁴ Ibidem. pg. 167.

Pero faltaba más, el 13 de diciembre de 1853, el gobierno mexicano celebró un nuevo tratado mediante el cual vendió a los norteamericanos el territorio de La Mesilla, situado en los confines de Chihuahua y Sonora, y así México perdió en unos pocos años mas de la mitad de su territorio²⁵.

Después de estos trágicos episodios que significaron una gran pérdida para México, el gobierno estaba resuelto no sólo a fomentar la colonización de esas tierras remotas sino a conocer su geografía para así determinar todo su potencial de conformidad con sus nuevos límites, para lo cual formaron comisiones que se encargaran de levantar planos de dichos terrenos, dándose cuenta que mantenerlos así no le traería nada bueno, un claro ejemplo de esta determinación lo encontramos en una "Circular del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores tendiente a colonizar el Estado de Sonora", fechada el 31 de agosto de 1850²⁶ el cual señalaba:

"Parte conducente. Considerando el gobierno la imperiosa necesidad en que se encuentra de atender a las fronteras, de las cuales algunas corren cada día más inminente peligro de caer en manos de aventureros, atendiendo, además, como es de su deber, a la justa representación de los Estados fronterizos y al clamor general de la opinión pública, que no cesa de manifestar la pronta necesidad de

²⁵ Miranda Basurto, Angel.- La Evolución de México. Op. Cit. pg. 182.

²⁶ H. Cámara de Diputados.- Enciclopedia Parlamentaria de México. Op. Cit. pg. 278.

colonizar, especialmente la Alta Sonora; considerando también que este importante ramo de la administración pública ha quedado hasta hoy en proyecto, sin que las disposiciones dictadas sobre el particular hayan surtido ninguno de los efectos que debían apetecerse; que así es ya de necesidad absoluta se procure de un modo eficaz la colonización del mencionado Estado, por encontrarse hoy en circunstancias distintas y especiales, en razón de los nuevos límites del territorio de la Federación; considerando que sin tener a la vista los planos exactos de la situación y extensión de los terrenos colonizables y noticias prolijas sobre su calidad, sobre los montes, placeres o minas que en ellos se encuentran, sobre los arroyos o ríos que los bañan, no es posible calcular las utilidades que de ellos puedan sacar los colonos, ni tampoco determinar las ventajas que se les puedan conceder, considerando, por fin, que sin este trabajo preparatorio no se encontrarán colonos, ni mucho menos compañías colonizadoras, sean mexicanas, sean extranjeras, cuya formación, sin duda, deberá solicitarse, con vista de los planos que el excelentísimo señor presidente ha tenido a bien decretar, en uso de las facultades que le concede el artículo 110 de la constitución, lo siguiente:

Primero. Se nombre a una comisión para levantar planos de los terrenos colonizables de Sonora, compuesto de un jefe, dos

ingenieros militares y dos mineros: uno de los militares hará de secretario. Se invitara al gobierno de Sonora para que nombre un individuo por su parte.

Cuarto. Los trabajos de la comisión serán levantar los planos correspondientes de ese terreno, señalando los baldíos en que se crea oportuno establecer colonias, midiéndolas con exactitud, y dividiéndolos en sitios cuadrados de 1,666 varas mexicanas, por cada lado; indicar todos los accidentes del terreno, sus productos y cultivo de que sea susceptible, y si hay alguna persona, pueblo o corporación que pretenda tener propiedad en él."

Otro ejemplo de esa política lo encontramos 25 años después, el 31 de mayo de 1875,²⁷ en un "Decreto de Colonización" que autorizaba al ejecutivo para que hiciera efectiva la colonización por acción directa y por medio de empresas particulares a las cuales otorgaba muchos privilegios como pagos por cada familia que trajeran a establecerse, venta de terrenos colonizables, exención de derechos de puerto y prima por familia mexicana que establecieran en las colonias de la frontera.

Se otorgaría a los colonos la naturalización mexicana y la ciudadanía, en su caso a los naturalizados un suplemento de gastos de transportes y de

²⁷ H. Cámara de Diputados.- Enciclopedia Parlamentaria de México. Op. Cit. pg. 311.

subsistencia hasta un año después de establecidos, de útiles de labranza y de materiales de construcción para sus habitantes, adquisición de venta a bajo precio, pagadero a largo plazo de una extensión determinada de terreno para cultivo y para casa, exención del servicio militar y toda clase de contribuciones, excepto las municipales; de toda clase de derechos de importación de víveres, instrumentos de labranza, herramientas, maquinas, enseres, materiales de construcción para habitaciones, muebles de usos y animales de trabajo, de cría o de raza, con destino a las colonias, y de los derechos de exportación a los frutos que cosechen; correspondencia franca de porte *con su país natal o antigua residencia, premios y protección especial por la introducción de un nuevo cultivo o industria.*

Otro de esos ordenamientos encaminados a poblar al país fue el "Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras" promulgado por Manuel González, el 15 de diciembre de 1883,²⁸ el cual señalaba que con el fin de obtener los terrenos necesarios para el establecimiento de colonos, el ejecutivo mandaría deslindar, medir, fraccionar y valuar los terrenos baldíos o de propiedad nacional que hubiere en la República, y que estos serían cedidos a los inmigrantes extranjeros y a los habitantes de la República que desearan establecerse en ellos como colonos.

²⁸ H. Cámara de Diputados.- Enciclopedia Parlamentaria de México. Op. Cit. pg. 312.

El artículo 12 señalaba que los extranjeros que se establecieran en una colonia manifestarían si deseaban conservar su nacionalidad, o si deseaban obtener la mexicana. El artículo 13 señalaba que los colonos serían considerados con todos los derechos y obligaciones que corresponden a los mexicanos y a los extranjeros en su caso, pero dejaba en claro que en todas las cuestiones que se susciten, sean de la clase que fueren, quedarían sujetos a las decisiones de los tribunales de la República con absoluta exclusión de toda intervención extraña, y en ese mismo sentido su artículo 27 establecía lo siguiente:

"Todas las cuestiones que pudieren suscitarse entre el gobierno y las compañías, serán dirigidas por los tribunales de la República y con arreglo a sus leyes, sin que puedan tener ingerencia en ellas los agentes diplomáticos extranjeros."

Este Decreto es fundamental ya que por primera vez se estableció que cualquier situación que se derivara de la adquisición de inmuebles en el país por extranjeros, se sujetaría sólo a las leyes mexicanas, y no se permitiría la injerencia de ningún país. Pero además los artículos 26 y 27 establecieron que las compañías extranjeras de colonización se considerarían siempre mexicanas y que todas las cuestiones que pudieran suscitarse entre el gobierno mexicano y ellas, serían resueltas por los tribunales de la República y con arreglo a sus

leyes, y no aceptaba la intervención de agentes diplomáticos extranjeros en ellas.

Una vez identificados los terrenos que podrían ser susceptibles de enajenación, se publicó el 25 de marzo de 1894²⁹ La Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos baldíos, la cual señalaba en su artículo 6º que todo habitante de la República, mayor de edad y con capacidad legal para contratar, tenía derecho, para denunciar terrenos baldíos, demasías y excedencias en cualquier parte del territorio nacional, sin limitación de extensión, pero hacía la excepción al señalar que los extranjeros originarios de las naciones limítrofes con la República Mexicana por ningún título podían adquirir baldíos en los Estados mexicanos que colindaran con sus naciones, ni aunque se hubieran naturalizado mexicanos, además precisaba que no se derogaban las limitaciones establecidas por las leyes para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros.

El artículo 14 de esta ley señalaba que no podían enajenarse por ningún título, ni estaban sujetos a prescripción, y que permanecerían siempre en el dominio de la federación: las playas del mar, la zona marítima en una extensión de 20 metros contados desde la orilla del agua en la mayor pleamar y lo largo de las costas de tierra firme y de las islas, y una zona de 10 metros de ambas

²⁹ H. Cámara de Diputados.- Enciclopedia Parlamentaria de México. Op. Cit. pg. 318.

riberas de los ríos navegables y de 5 metros en los flotables. El artículo 15 establecía que los terrenos baldíos en las islas de ambos mares, se enajenarían en los mismos términos que los demás del territorio nacional; pero que se reservaría además de la zona marítima, una extensión mínima de 50 hectáreas para establecimiento de poblaciones y otros usos públicos; y en caso de que la isla no tenga esa extensión, se reservara en su totalidad para aquéllos usos.

Pero el primer intento de establecer en el ámbito constitucional la premisa de que los extranjeros se consideraran nacionales respecto de los bienes inmuebles que adquirieran en el territorio nacional, y someterse a las leyes mexicanas, fue en el "Proyecto de Constitución" de Venustiano Carranza, fechado el 1° de diciembre de 1916³⁰ que establece en algunos de sus párrafos la necesidad de regular la adquisición de inmuebles por parte no sólo de los extranjeros sino que también del clero que valiéndose de sociedades diversas burlaba las prohibiciones establecidas desde las leyes de reforma por lo que era necesario corregir eso porque de lo contrario, el territorio nacional iría a parar, de hecho o de manera ficticia, en manos de extranjeros.

El Cuadragésimo octavo párrafo del citado proyecto se cuestionaba sobre la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renunciara expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes,

³⁰ Cfr.- Cámara de Diputados.- Enciclopedia Parlamentaria de México. Op. Cit. pgs. 339, 340 y 341.

sometiéndose en cuanto a ellos, completa y absolutamente a las leyes mexicanas, aunque refiriéndose a las sociedades reconocía que no sería fácil controlarlas por lo que resultaban una seria amenaza de monopolización de la propiedad territorial de la República.

Este proyecto es muy interesante pues establecía la necesidad de que los extranjeros que adquirieran inmuebles en la República Mexicana se consideraran nacionales respecto de ellos, y por otra parte vislumbraba la problemática que se presentaba en las sociedades constituidas de conformidad con las leyes mexicanas pero que eran controladas por extranjeros, y precisamente su único fin era permitirles a aquéllos la adquisición de inmuebles en el país, en contra de las prohibiciones legales establecidas.

1.4. Constitución de 1917

La separación de Texas y la guerra con los Estados Unidos nos hizo darnos cuenta que la adquisición de propiedades por extranjeros en la República Mexicana podía constituir un peligro inminente y que de ninguna manera era imaginario, tal y como lo señalaba Ignacio L. Vallarta³¹ pero no fue sino hasta el 5 de febrero de 1917 cuando se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se establecieron los principios en materia de adquisición de inmuebles por extranjeros en el territorio nacional, en la fracción I del artículo 27 que señala lo siguiente:

“Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por

³¹ La propiedad inmueble por extranjeros. Archivo Histórico Diplomático Mexicano. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1986. pg. 35.

ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.”

Por fin se establecieron en el ámbito constitucional los lineamientos para la adquisición de inmuebles por extranjeros en la República Mexicana, reconociéndose la existencia de una zona donde los extranjeros no podían adquirir inmuebles, que como ya apuntamos, es muy probable que para delimitar su alcance los legisladores de 1917 tomaran como referencia las distancias señaladas por el Decreto sobre Colonización dictado por el Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de agosto de 1824, que limitaba la colonización de los territorios comprendidos entre las veinte leguas limítrofes con cualquier nación extranjera, y entre las diez litorales, lo que equivalía a 83.8 kilómetros y 41.9 kilómetros respectivamente, y nuestra constitución vigente la delimitó en 100 kilómetros en fronteras y 50 kilómetros en playas. Como podemos observar, las distancias establecidas por estos dos ordenamientos son similares.

A partir de la constitución de 1917, los extranjeros que quieran adquirir la propiedad de inmuebles en la República Mexicana deben tomar en consideración lo siguiente:

En primer lugar si el inmueble esta ubicado fuera de la zona prohibida si pueden adquirirlo de manera directa e independientemente de los fines a que

se destine, siempre y cuando convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse nacionales respecto de esos bienes inmuebles y por consiguiente convengan en no solicitar la protección de sus gobiernos por lo que refiere a ellos, bajo la pena de perderlos en beneficio de la Nación.

Por otra parte si el inmueble se encontraba en la zona prohibida, es decir dentro de los 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros en las playas, de ninguna manera se podrían adquirir. Esta restricción es total y no admite excepciones, sin embargo el artículo 27 Constitucional no decía nada respecto de las sociedades mexicanas que contenían cláusula de admisión de extranjeros.

El 21 de enero de 1926, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *"Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 de la Constitución General"*, esta no sólo reafirmó las prohibiciones señaladas por la Constitución sino que fue más específica al señalar en su artículo 1º que ningún extranjero podía ser socio de sociedades mexicanas que adquirieran el dominio de inmuebles en la faja señalada por el artículo 27 Constitucional.

En el artículo 2 señalaba que los extranjeros podrían formar parte de cualquier sociedad mexicana que tuviera el dominio de tierras, aguas o concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales fuera de la zona prohibida, siempre que cumplieran con el requisito señalado por la

fracción I del artículo 27 Constitucional es decir celebrar el convenio mediante el cual se considera nacional respecto de esos inmuebles. El artículo 3 establecía que tratándose de sociedades que posean fincas rústicas con fines agrícolas no podía concederse dicho permiso cuando por la adquisición quedara en manos de extranjeros un 50% o más del interés social, obviamente se trataba de evitar que los extranjeros acapararan en detrimento de los mexicanos las tierras dedicadas al cultivo y producción de alimentos. Sin embargo la ley en su artículo 4 contemplaba que los extranjeros que representaran desde antes de la vigencia de esta ley el 50% o más del interés total de cualquier sociedad podrían conservarlo hasta su muerte si eran personas físicas y por 10 años si eran personas morales, para no darle efectos retroactivos en perjuicio de los extranjeros.

El artículo 6 señalaba un principio importante: las personas extranjeras que tuvieran que adquirir derechos sobre bienes inmuebles que estaban prohibidos en la ley, a través de alguna herencia o de alguna adjudicación por derechos preexistentes, en cuyos casos la Secretaría de Relaciones Exteriores podría dar el permiso para tal adjudicación, con la condición de que se transmitan esos derechos a cualquier persona capacitada de conformidad con la ley, dentro de un plazo de 5 años contados a partir de la fecha de muerte del autor de la herencia o de la adjudicación respectivamente.

Ahora bien, si los extranjeros habían adquirido algún derecho sobre inmuebles ubicados en la República Mexicana con anterioridad a esta Ley tenían que manifestarlo ante la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro del año siguiente a su promulgación, de lo contrario la adquisición se consideraría hecha con posterioridad a la citada promulgación, el extranjero tenía que adecuarse a las obligaciones que establecía la ley, de conformidad con el artículo 7 de la Ley Orgánica.

El artículo 8 establecía como pena para todos aquéllos actos y contratos que se celebraban contra las prohibiciones señaladas, la nulidad de pleno derecho, y el incumplimiento de lo señalado por los artículos 4 y 6 daba lugar al remate de los bienes. Esta Ley no derogaba las restricciones establecidas por leyes especiales a los extranjeros en materia de adquisición derechos sobre bienes inmuebles en México. Y no se reputaba como enajenación los arrendamientos de inmuebles por un termino mayor de 10 años, lo cual no era necesario aclarar pues a través del arrendamiento sólo se transmiten derechos de uso y aprovechamiento más no de propiedad.

El 29 de marzo de 1926, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 de la Constitución General de la República", que se centró en regular la actuación de los notarios, cónsules mexicanos en el extranjero y cualquier otro funcionario para que se abstengan de autorizar escrituras u otros instrumentos en los que

se pretendía transmitir a personas extranjeras el dominio directo sobre tierras, aguas y sus accesiones en la llamada zona prohibida o bien permitirles ser socios de sociedades mexicanas que lo tengan, e imponía como pena la pérdida de su oficio o empleo. La misma pena se establecía para los registradores públicos que realizaran inscripciones en esas circunstancias. El establecimiento de estas disposiciones era bueno, pues obligaba a los servidores públicos a asegurarse de que la celebración de un acto no implicaba la violación de los preceptos señalados por el artículo 27 Constitucional, por lo que se refiere a la adquisición de inmuebles por los extranjeros en la República Mexicana.

Los notarios, cónsules mexicanos en el extranjero y demás funcionarios debían cuidar que en toda escritura constitutiva de asociaciones y sociedades mexicanas, que se pretendieran admitir socios extranjeros y estuvieran en posibilidad de adquirir el dominio directo sobre tierras aguas y sus accesiones ubicados fuera de la zona prohibida o bien concesiones de explotación de minas, aguas y combustibles minerales, se consignara expresamente que los extranjeros se considerarían mexicanos respecto del interés o participación social que pudieran adquirir y que convendrían en no invocar la protección de su gobierno, bajo la pena de perder en beneficio de la Nación dicho interés o participación.

Para la constitución de esas sociedades así como para la adquisición de los inmuebles de referencia se estableció la necesidad de solicitar previamente de la Secretaría de Relaciones Exteriores el permiso correspondiente del cual se tenía que hacer uso dentro del plazo de 90 días hábiles a partir de la fecha de su expedición. Y se estableció la obligación para los Notarios de insertar dichos permisos en las escrituras que autoricen. Por su parte, los encargados del Registro Público debían abstenerse de inscribirlas, bajo la pena, en caso contrario, de pérdida del oficio para ambos. De toda inscripción que se hiciera, el encargado del Registro Público tenía que dar aviso a la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo cual resultaba positivo, pues la Secretaría en todo momento estaría enterada de las adquisiciones por parte de las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros y las personas físicas o morales extranjeras.

Si además la sociedad era por acciones, cada título o certificado donde estas se consignaran, contendría impresa o grabada la cláusula donde se consignaría expresamente que todo extranjero se consideraría mexicano respecto del interés o participación social que pudieran adquirir y que convendría en no invocar la protección de su gobierno, bajo la pena de perder en beneficio de la Nación dicho interés o participación. ¿Pero que pasaba con las asociaciones y sociedades mexicanas ya constituidas que tenían el dominio de tierras y aguas y sus accesiones o concesiones de explotación de minas, aguas y combustibles minerales dentro de la República Mexicana?, estaban

obligadas, para el caso que pretendieran transmitir sus acciones o participaciones a cualquier extranjero, a adoptar la ya señalada cláusula, previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

De conformidad con el artículo 1 de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional, las sociedades mexicanas constituidas para cualquier fin que no fuera agrícola, podían adquirir terrenos dentro de la zona restringida, siempre y cuando hubieren sido de la extensión estrictamente necesaria para tales fines, haber obtenido previamente permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y convenir expresamente en que ninguna persona extranjera física o moral, podría tener participación social alguna o ser propietaria de acciones, y si por cualquier circunstancia algún extranjero llegaba a adquirirlas *"dicha adquisición será nula y por tanto cancelada y sin ningún valor para la participación social de que se trate y lo títulos que la representen, teniéndose por reducido el capital social en una cantidad igual al valor de la participación cancelada"*.

Para el caso de que alguna persona extranjera tuviera que adquirir derechos sobre bienes inmuebles que estuvieran prohibidos por la ley, ya sea por herencia o por un derecho preexistente, y hubiere sido imposible realizar la transmisión a persona capacitada para ello dentro de un plazo de 5 años contados a partir de la fecha de muerte del autor de la herencia o de la adjudicación, como lo señalaba el párrafo segundo del artículo 6 de la ley, la

Secretaría de Relaciones Exteriores podía prorrogar ese plazo por el termino necesario para que desapareciera esa imposibilidad. Si el plazo antes señalado y su prorroga trascurrían, y el extranjero no hubiera realizado la enajenación forzosa la Secretaría consignaría el asunto al Procurador General de la República para que este promoviera el juicio respectivo hasta obtener el remate de los bienes, y el producto que se obtuviere obtenido se le entregaba al extranjero propietario, previa deducción de los gastos del procedimiento.

Las disposiciones respecto de sociedades que poseían fincas rústicas con fines agrícolas en el sentido de que no podía concedérseles permiso cuando por la adquisición quedaran en manos de extranjeros un 50% o más del interés social no reglan respecto de los contratos de colonización celebrados por el gobierno federal con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 de la Constitución General de la República y tampoco afectaban los contratos celebrados para el fraccionamiento de latifundios con fines de colonización.

La declaración de nulidad a que se refería el artículo 8 de la ley, debía ser hecha por los tribunales federales competentes y a petición del Ministerio Público, quien obraría por instrucciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y se tenía que oír en todo caso al interesado.

Los extranjeros que llegaban al país en calidad de colonos conforme a las leyes respectivas, podían adquirir bienes raíces dentro de la llamada zona prohibida, siempre y cuando hubieran llenado los siguientes requisitos: que la extensión del terreno no excediera de 250 hectáreas por individuo si era de riego, ni de 1000 hectáreas si era de otra clase; y que la adquisición se haga bajo la condición suspensiva de que el extranjero se nacionalizara mexicano dentro de los 6 años siguientes a la adquisición, y en caso de no hacerlo así se ordenaría la venta del inmueble en remate público, a menos que los enajenara antes de los 6 años a favor de personas capacitadas para ello. El artículo 18 señalaba que ninguna disposición de esta ley se aplicaría retroactivamente en perjuicio de persona alguna, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución General de la República.

Como observamos, el principio general era que en la llamada zona prohibida los extranjeros por ningún motivo podían adquirir inmuebles, ni ser socios de sociedades mexicanas que sean propietarias o estén en posibilidad de serlo, pero fuera de esa zona sí podían adquirir inmuebles y ser socios de sociedades mexicanas siempre que se consideraran nacionales respecto de los mismos y que tratándose de inmuebles destinados a fines agrícolas no quedara en manos de extranjeros el 50% o más de las acciones sociales.

Capítulo 2. El fideicomiso en la zona restringida del territorio nacional.

2.1. Antecedentes

Existen diversas teorías acerca del origen del fideicomiso en México, unos autores afirman que deriva del derecho anglosajón y otros que del derecho romano, sin embargo es claro que adquirió características propias, y gracias a ellas fue utilizado por el gobierno mexicano para fomentar la inversión extranjera en aquellas zonas en las que los extranjeros estaban impedidos para adquirir el dominio directo de inmuebles, y es precisamente el objetivo de este capítulo analizar dicha figura de manera específica.

Para dejar en claro la peculiaridad de esta figura en México son muy ilustrativos los comentarios que transcribe la Tercera Sala del Poder Judicial de la Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de 1926³², respecto de la Ley de Bancos de Fideicomiso del mismo año en cuanto a que el nombre de fideicomiso no significaba lo que por el se había entendido en el derecho antiguo, pues era en realidad una institución distinta a todas la anteriores y muy particularmente distinta del fideicomiso del derecho romano, pues constituía en el fondo una adopción de las practicas anglosajonas pero con las

³² Según se desprende del texto de la jurisprudencia dictada en el A.D. 7113/1961 el 31 de agosto de 1962. Citada por Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. *El fideicomiso Mexicano*. Edit. Porrúa, México, 1998. pg. 1.

modificaciones necesarias para adecuarlo a nuestro derecho y sobre todo a la legislación bancaria, agregaba además que esa ley constituyó un ensayo para aclimatar entre nosotros a esa nueva figura por lo que tendría que transcurrir algún tiempo antes de producir sus plenos resultados, y que por supuesto era previsible la necesidad de introducir en ella reformas que la practica aconsejara con el tiempo. La Ley de Bancos de Fideicomiso fue el primer ordenamiento que postulaba los fundamentos jurídicos del fideicomiso en México.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito del 27 de agosto de 1932, aun vigente, regula al fideicomiso en forma general, y su artículo 346 señala que *"En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria."*

El gobierno mexicano consideró esta figura como la solución para incrementar la inversión extranjera en la Republica Mexicana en la franja establecida por la fracción I del artículo 27 Constitucional, en la que los extranjeros estaban impedidos para adquirir el dominio directo de bienes inmuebles, ya que por medio de ella sólo se les concedería a los extranjeros derechos de uso y aprovechamiento sobre ellos, pero jamás derechos reales.

Al publicarse el *"Decreto que establece la necesidad transitoria de obtener permiso para adquirir bienes, a extranjeros y sociedades mexicanas"*

que tengan o tuvieran socios extranjeros”,³³ se estableció en su artículo 1, que los extranjeros (personas físicas o morales) y las sociedades mexicanas que tenían o pudieran tener socios extranjeros (cláusula de admisión de extranjeros), sólo podrían adquirir el dominio de tierras, aguas y sus acciones a que se refiere la fracción I del artículo 27 Constitucional, mediante previo permiso otorgado por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Y así como adquisición al arrendamiento de esos inmuebles por más de diez años y a los contratos de fideicomiso en los que el fideicomisario fuera alguna de las personas antes señaladas.

Desde ese entonces la Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta con la facultad de expedir los permisos para la constitución de los fideicomisos en la faja de 100 kilómetros en las fronteras y de 50 kilómetros en las playas que establece nuestra Constitución Política.

Con esa visión, se publicó el *“Acuerdo que autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder a las instituciones nacionales de crédito, los permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas en fronteras y costas”*.³⁴

³³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de julio de 1944. pg. 2 y sigs.

³⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de abril de 1971. pgs. 1 y 2.

En este Acuerdo se utilizó el fideicomiso con la finalidad de sostener y acelerar el desarrollo industrial y turístico de la franja de 100 kilómetros en las fronteras y de 50 kilómetros en las playas establecida por la fracción I del artículo 27 Constitucional y trataba de eliminar diversos subterfugios que eran utilizados desde entonces para burlar la prohibición constitucional que impedía a los extranjeros adquirir la propiedad de los bienes inmuebles ubicados dentro de esas zonas, como eran el utilizar a mexicanos prestanombres y la simulación de diversos contratos y actos jurídicos, como el arrendamiento vitalicio.

Se hizo referencia a que ya en los años de 1937 y 1941 con los Acuerdos expedidos por Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho respectivamente, se había utilizado el fideicomiso para permitir a los extranjeros la utilización y el aprovechamiento de bienes inmuebles en las zonas fronterizas y costeras pero no se habían definido aún sus límites y condiciones.

El artículo PRIMERO del Acuerdo en comento, autorizaba a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que resolviera en cada caso sobre la conveniencia de conceder a las instituciones nacionales de crédito los permisos para que adquirieran como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas, que se encontraran ubicados en la faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras o de 50 kilómetros en las playas, siempre que el objeto de la adquisición fuera el permitir exclusivamente la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes a

los fideicomisarios, que eran personas físicas o morales extranjeras sin constituir derechos reales, y podían emitir para estos fines documentos denominados certificados de participación inmobiliarios.

Aunque se hablaba de fideicomisos destinados a fines industriales y turísticos, no se precisaban las actividades que estos incluían ni establecía nada respecto de los fines residenciales.

El punto medular en este tipo de fideicomisos es el señalado por el artículo CUARTO en el sentido de que la institución fiduciaria conservaría siempre la propiedad sobre los inmuebles que se afectaban en fideicomiso. Por lo que respecta al arrendamiento de los inmuebles fideicomitados y para evitar que se hiciera por tiempo indefinido, limitó a la institución fiduciaria para que los arrendara por plazos no superiores a 10 años.

El mismo artículo establecía que la duración de los fideicomisos no excedería de 30 años y a su extinción la fiduciaria debía transmitir la propiedad de los inmuebles a las personas que conforme a la ley estuvieran capacitadas para adquirirla, es decir a personas físicas o morales mexicanas. No señalaba nada sobre prorrogas a la duración de los fideicomisos.

Como una forma de protección y vigilancia el gobierno federal se reservaba la facultad de verificar en cualquier tiempo el cumplimiento de los

fines del fideicomiso, aunque no se establecía la forma de llevar a cabo esas verificaciones.

El artículo QUINTO, señalaba que los documentos llamados certificados de participación inmobiliaria representaban para el fideicomisario únicamente 3 derechos:

- El de aprovechamiento del inmueble;
- El de recibir los productos que se obtuvieran de él;
- El de recibir en caso de la venta del inmueble, el producto neto que resultara, pero en ningún caso se le otorgaban derechos de propiedad sobre los inmuebles fideicomitados.

Este Acuerdo establecía que los fideicomisarios tenían que ser las personas físicas o morales extranjeras que quisieran adquirir inmuebles en la zona restringida con las restricciones antes señaladas.

Este tipo de fideicomisos se desarrolló en forma extraordinaria y casi 2 años después, se publicó la *"Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera."*³⁵

³⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de marzo de 1973. pgs. 5 y sigs.

El Acuerdo del 30 de abril de 1971 señalaba que la limitación para adquirir la propiedad de inmuebles en la zona señalada por la fracción I del artículo 27 Constitucional la tenían los extranjeros personas físicas o morales, sin embargo no decía nada sobre las sociedades mexicanas que admitieran o pudieran admitir extranjeros como socios, pero esta Ley sí lo hizo al establecer lo siguiente: *"Los extranjeros, las sociedades extranjeras y las sociedades mexicanas que no tengan cláusulas de exclusión de extranjeros, no podrán adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas."*³⁶ El señalamiento anterior sin lugar a dudas vino a precisar lo señalado por la fracción I del artículo 27 Constitucional, que sólo habla de que por ningún motivo los extranjeros pueden adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas en esa faja de territorio y amplió esa limitación también para las sociedades mexicanas que admitieran extranjeros.

El artículo 18 de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, denominado *"Del Fideicomiso en Fronteras y Litorales"*³⁷, conservó la facultad por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores para otorgar a las instituciones de crédito permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales y turísticas en la "zona prohibida", aunque tampoco precisó lo que

³⁶ Artículo 7. Capítulo I. pg. 6

³⁷ Capítulo IV. pg. 7

debía entenderse por fines industriales y turísticos, ni tampoco hablaba de los fines residenciales.

La Secretaría de Relaciones Exteriores resolvería sobre la constitución de los fideicomisos y para lo cual tenía que considerar los aspectos económicos y sociales que implicaran para la Nación.³⁸

La Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, en términos generales retomó lo establecido por el Acuerdo de fecha 30 de abril de 1971, como la duración máxima de los fideicomisos a 30 años; la limitación a la institución de crédito para arrendar los inmuebles fideicomitados por plazos no mayores a 10 años, y también que a la extinción del fideicomiso se tenían que transmitir de los inmuebles a las personas legalmente capacitadas para ello; sin embargo tampoco establecía nada sobre la posibilidad de prorrogas al fideicomiso constituido al amparo del permiso otorgado por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Casi 16 años después de que se publicara la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera que se publicó su reglamento denominado: *"Reglamento de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera."*³⁹

³⁸ Artículo 19.- Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera. Op. Cit. pg. 7.

³⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de mayo de 1989. pg. 11 y sigs.

Es hasta este momento que a la faja de territorio nacional de 100 kilómetros de ancho que corre a lo largo de las fronteras y la de 50 kilómetros de ancho que corre a lo largo de las playas del país, a que hace referencia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción I del artículo 27, se le define como "zona restringida"⁴⁰, pues ni la propia Constitución ni cualquier otra ley la hacían y aunque ya algunos autores y estudiosos del derecho se referían a ella como "zona prohibida" los legisladores consideraron mas apropiado el termino "zona restringida", inclusive aun en día se refieren a ella de las dos maneras.

El Capítulo III, Título Tercero del Reglamento en comento, denominado "*Sobre inmuebles*", regulaba al fideicomiso en la zona restringida del territorio nacional y establecía que la Secretaría de Relaciones Exteriores otorgaría los permisos para su constitución en tres casos siguientes:

- Cuando los fideicomisarios fueran inversionistas extranjeros, en cuyo caso los bienes fideicomitados debían destinarse exclusivamente a la realización de actividades turísticas e industriales;
- Cuando los fideicomisarios fueran sociedades que no tuvieran en sus estatutos cláusula de exclusión de extranjeros; y

⁴⁰ Título Primero. Artículo 1. Fracción XIII.- Reglamento de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera. Op. Cit. pg. 12.

- Cuando se tratara de predios rústicos siempre que no excedieran de 20 hectáreas o si excedían se contara con resolución favorable de una Comisión.⁴¹

El último párrafo del artículo 17 señalaba que para el otorgamiento de los permisos en la realización de actividades residenciales y turísticas con fines residenciales, incluso condominales, que se ubicaran en la Península de Baja California y la zona restringida de las fronteras del país, la Secretaría de Relaciones Exteriores resolvería de conformidad con los criterios legales correspondientes, aunque nunca explicó cuales eran esos criterios, claramente se siguió una política más rígida en la frontera con nuestro vecino del norte debido a las malas experiencias del pasado y por el creciente número de estadounidenses en esas tierras. Podemos observar que aunque la ley que reglamenta sólo hablaba de bienes inmuebles destinados a actividades industriales y turísticas, se incluyen los fines residenciales.

El artículo 18 de este Reglamento establecía lo que tenía que entenderse por utilización y aprovechamiento de los bienes fideicomitidos, por utilización se entendería el uso y goce que hicieran los fideicomisarios de manera personal; y por aprovechamiento la obtención de los frutos, productos o en general

⁴¹ Artículo 17.- Reglamento de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera. Op. Cit. pgs. 16 y 17.

cualquier rendimiento que resultara de la explotación lucrativa realizada por ellos o por medio de la institución fiduciaria.⁴²

Se consideraban entre las actividades industriales y turísticas la construcción por cuenta propia, venta, alquiler, establecimiento, explotación y operación de:

- Parques y fraccionamientos industriales, hoteleros y residenciales;
- Hoteles, moteles, albergues y demás establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes;
- Almacenes, bodegas y nave industriales;
- Casas-habitación y edificios para vivienda de trabajadores y empleados de empresas y turísticas;
- Centros comerciales a que se refieren las disposiciones administrativas que establezcan un régimen especial para su operación:
- Centros de investigación;
- Desarrollos o complejos turísticos;
- Marinas turísticas;

⁴² Título Tercero. Capítulo III.- Reglamento de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera. Op. Cit. pg. 17

- Muelles y las instalaciones industriales, turísticas y comerciales establecidas en estos; y
- Establecimientos para restaurantes, cafeterías, bares y comercios en general.

El artículo 20⁴³ establecía que al terminar la duración del fideicomiso en zona restringida, la Secretaría de Relaciones Exteriores podría otorgar uno nuevo si se pactaba en los mismos términos y condiciones que el anterior y se solicitara en el lapso comprendido entre los 330 y los 180 días anteriores a la terminación del fideicomiso. (recordemos que la ley que reglamentaba no decía nada sobre este tema)

Se facultó al Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática para determinar geográficamente la zona restringida mediante cartografías que la delimitaran, y en caso de duda sobre si un inmueble se ubicaba dentro o fuera de dicha zona este Instituto sería quien resolvería lo conducente.

La "*Ley de Inversión Extranjera*",⁴⁴ y sus reformas del 24 de diciembre de 1996, es la que se encuentra en vigor, en su Título Segundo, Capítulo II, denominado "*De los fideicomisos sobre bienes inmuebles en zona restringida*"

⁴³ Título Tercero. Capítulo III.- Reglamento de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera. Op. Cit. pg. 17.

⁴⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1993. Primera Sección. pgs. 92 y sigs.

establece que se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que las instituciones de crédito adquieran como fiduciarias, derechos sobre bienes inmuebles que se encuentren ubicados dentro de la zona restringida, cuando el objeto de los fideicomisos sea el permitir su utilización y aprovechamiento sin constituir derechos reales sobre ellos, y los fideicomisarios sean:

- Sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros si destinan los inmuebles a fines residenciales de conformidad con la fracción II del artículo 10, y
- Personas físicas o morales extranjeras.

La Ley de Inversión Extranjera dio un giro totalmente drástico en cuanto a los supuestos para la constitución de fideicomisos en la zona restringida del territorio nacional, pues si bien la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera y su Reglamento, en armonía con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecían que las personas físicas o morales extranjeras, y las sociedades mexicanas que no tuvieran cláusula de exclusión de extranjeros, por ningún motivo podían adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas que se ubicaran en esa zona, y únicamente podían adquirir derechos de uso y aprovechamiento mediante el otorgamiento de un permiso por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores para constituir un fideicomiso.

Con la nueva Ley las sociedades mexicanas que tengan cláusula de admisión de extranjeros pueden adquirir el dominio directo sobre bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, y ya no requieren permiso siempre y cuando se destinen a fines no residenciales, lo cual a toda vista resulta contrario a lo establecido por nuestro máximo ordenamiento legal, el cual es tajante en ese sentido.

Se amplió la duración de los fideicomisos a un periodo máximo de 50 años los cuales pueden ser prorrogables a solicitud del interesado.

La Ley de Inversión Extranjera no se publicó con su propio reglamento y por esa razón el Reglamento de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, continuaría vigente en todo lo que no se le opusiera, hasta en tanto se expidiera el propio, lo que provocó incertidumbre y confusión al no estar debidamente correlacionados los artículos.

El artículo 12 de la Ley de Inversión Extranjera establece lo siguiente:

“Se entenderá por utilización y aprovechamiento de los bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, los derechos al uso o goce de los mismos, incluyendo en su caso, la obtención de frutos, productos

*y, en general, cualquier rendimiento que resulte de la operación y explotación lucrativa, a través de terceros o de la institución fiduciaria".*⁴⁵

El "Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras",⁴⁶ y vino a precisar algunos conceptos, como lo que debe entenderse por fines residenciales; los requisitos que debe contener la solicitud que presente la institución fiduciaria ante la Secretaría de Relaciones Exteriores para obtener el permiso para la constitución del fideicomiso en la zona restringida del territorio nacional; y las condiciones a que deben sujetarse los contratos de fideicomisos.

⁴⁵ Primera Sección. Título Segundo. Capítulo II.- Ley de Inversión Extranjera. Op. Cit. pg. 94.

⁴⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de septiembre de 1998. pg. 10 y sigs.

2.2. Las partes del fideicomiso

Recordemos que la figura del fideicomiso fue utilizada por el gobierno mexicano para fomentar la inversión extranjera en la zona restringida del territorio nacional, ya que a través de ella no se le trasmite la propiedad de los inmuebles fideicomitados a los extranjeros personas físicas o morales, ni a las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros, pues únicamente adquieren derechos de uso y aprovechamiento sobre dichos inmuebles. Las partes que intervienen en el fideicomiso en la zona restringida son:

El fideicomitente.- Es la persona física o moral mexicana que trasmite la propiedad de un bien inmueble ubicado en la zona restringida del territorio nacional a una institución de crédito en su calidad de fiduciaria con la finalidad de permitirle a una persona física o moral extranjera o bien a una sociedad mexicana con cláusula de admisión de extranjeros si el inmueble se destina a fines residenciales, su utilización y aprovechamiento, toda vez que de conformidad con la fracción I del artículo 27 Constitucional están impedidas para adquirir el dominio directo de esos inmuebles.

El fideicomiso en la zona restringida del territorio nacional en la práctica es traslativo de dominio e irrevocable, en consecuencia y una vez que se celebra el contrato, el fideicomitente desaparece de la relación jurídica pues le

trasmite la propiedad a la institución fiduciaria, sin limitación de dominio, y sin reserva alguna, y recibe una contraprestación por esa transmisión. Lo cual resulta contundente si tomamos en cuenta que la Ley de Inversión Extranjera y su Reglamento sólo se limitan a regular las actividades de la Institución fiduciaria y del fideicomisario. Puede existir uno o más fideicomitentes y no hay ninguna limitación en este sentido.

La institución fiduciaria.- Es cualquier institución de crédito autorizada por el gobierno mexicano para practicar las operaciones a que se refiere el artículo 46 fracción XV de la Ley de Instituciones de Crédito, que adquiere la propiedad fiduciaria sobre los inmuebles ubicados en la zona restringida del territorio nacional con el objeto de permitir su utilización y aprovechamiento a los fideicomisarios personas físicas o morales extranjeras o sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros si el inmueble se destina a fines residenciales.

En ese sentido el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras en su artículo 5⁴⁷ establece que para efectos de lo establecido en el Título Segundo de la Ley es decir el referente a la adquisición de bienes inmuebles y de los fideicomisos sobre bienes inmuebles en zona restringida, debe entenderse como bien inmueble

⁴⁷ Primera Sección. Título Segundo. Capítulo I.- Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. Op. Cit. pg. 12.

con fines residenciales aquel destinado exclusivamente a vivienda para uso del propietario o de terceros.

El artículo 9 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras establece que las solicitudes que presenten las instituciones de crédito para obtener el permiso para la constitución de un fideicomiso en la zona restringida deberán contener:

- Nombre y nacionalidad de los fideicomitentes;
- Nombre de la institución de crédito que fungirá como fiduciaria;
- Nombre y nacionalidad del fideicomisario y, si los hubiere, de los fideicomisarios en segundo lugar y de los fideicomisarios sustitutos;
- Duración del fideicomiso,
- Descripción, ubicación y superficie del inmueble objeto del fideicomiso, y
- Distancia del inmueble respecto de la Zona Federal Marítimo Terrestre.
- Y un anexo que contenga las medidas y colindancias del inmueble.⁴⁸

⁴⁸ Primera Sección. Título Segundo. Capítulo II.- Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. Op. Cit. pg. 13.

No existe un formato oficial para la presentación de la solicitud del permiso de fideicomiso, por lo que bastara con un escrito que contenga todos los datos antes señalados, para que la Secretaría de Relaciones Exteriores le de tramite y seguimiento.

El artículo 11, fracción II del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras establece que el permiso que otorga la Secretaría de Relaciones Exteriores queda condicionado a que durante toda la vigencia del fideicomiso la institución fiduciaria conserve siempre la titularidad del bien inmueble fideicomitado y a que, no conceda derechos reales, a los fideicomisarios.⁴⁹

La fracción III del artículo 11, del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras establece como obligación por parte de la institución fiduciaria la de presentar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores un informe sobre las sustituciones fiduciarias, designación de fideicomisarios sustitutos o cesión de derechos fideicomisarios a favor de persona físicas o morales extranjeras, o de sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros tratándose de inmuebles adquiridos para fines residenciales.⁵⁰

⁴⁹ Primera Sección. Título Segundo. Capítulo II. Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. Op. Cit. pg. 14.

⁵⁰ Ibidem. pg. 14.

En caso de incumplimiento o violación a cualquiera de las condiciones establecidas en el permiso, la institución fiduciaria contará con un plazo de 60 días hábiles para subsanarlas o corregirlas, contados a partir de la notificación que haga la Secretaría de Relaciones Exteriores, en caso contrario se procederá a extinguir el fideicomiso.

Si se trata de ampliar la materia de un fideicomiso o bien cambiar sus fines, la institución fiduciaria tiene la obligación de obtener previo permiso por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Al extinguirse el fideicomiso la institución fiduciaria debe dar aviso a la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro de los 40 días hábiles siguientes a la misma.

Además de lo anterior, la fracción IV del artículo 11 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras establece que la institución de crédito en su calidad de fiduciaria se obliga a informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, sobre el cumplimiento de los fines para los cuales se autorizó la constitución del fideicomiso y de sus condiciones; cuando sea requerida para ello.⁵¹

De conformidad con el artículo 12 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras en relación con el artículo 13 de la Ley los fideicomisarios pueden solicitar prórroga a la duración

⁵¹ Primera Sección. Título Séptimo.- Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. Op. Cit. pg. 14.

de los fideicomisos por conducto de las instituciones fiduciarias, pero tienen que hacerlo dentro de los 90 días hábiles anteriores a la extinción del contrato y la Secretaría de Relaciones Exteriores lo otorgará siempre y cuando se hayan cumplido las condiciones establecidas.⁵²

El fideicomisario.- En los fideicomisos en zona restringida pueden ser fideicomisarios las personas físicas o morales extranjeras o las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros si el inmueble se destina a fines residenciales, quienes únicamente adquieren derechos de uso y aprovechamiento de bien o de los bienes fideicomitados.

Independientemente de que el fideicomisario sólo adquiere el uso y aprovechamiento sobre el inmueble ubicado en la zona restringida conviene de manera expresa ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como mexicano respecto del bien materia el fideicomiso, y por lo mismo, conviene en no invocar la protección de su gobierno, bajo la pena, en caso de faltar al convenio de renuncia, de perder sus derechos de fideicomisario en beneficio de la Nación Mexicana.

⁵² Primera Sección. Título Segundo. Capítulo II.- Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. Op. Cit. pg. 14.

Lo anterior resulta curioso, pues la fracción I del artículo 27 Constitucional establece la celebración del convenio cuando el extranjero adquiere la propiedad de inmuebles fuera de la zona restringida, sin embargo no dice nada sobre celebrar el convenio en caso de adquirir derechos de uso y aprovechamiento sobre inmuebles ubicados en la zona restringida del territorio nacional.

Los fideicomisarios están obligados a informar a la institución fiduciaria sobre el cumplimiento de los fines del fideicomiso, y a que dentro del bien inmueble afectado en fideicomiso, no se colocaran bardas, cercas, alambrados o cualquier otro elemento que impida o constituya un obstáculo al libre acceso a la zona federal marítimo terrestre, misma que, de conformidad con el artículo 29 fracción V de la Ley General de Bienes Nacionales, es un bien de uso común.

Puede existir un sólo fideicomisario o varios con distintos porcentajes en cuanto a los derechos fideicomisarios, e incluso se pueden designar fideicomisarios sustitutos para que en caso de su fallecimiento se les trasmitan sus derechos sobre el inmueble fideicomitado, estos fideicomisarios sustitutos pueden ser designados desde la presentación de la solicitud ante la Secretaría de Relaciones Exteriores o bien de manera posterior.

2.3. La carta compromiso de inversión y el beneficio económico y social para la Nación

De conformidad con el artículo 11 de la Ley de Inversión Extranjera, se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que las instituciones de crédito adquieran como fiduciarias derechos sobre bienes inmuebles ubicados dentro de la zona restringida del territorio nacional, cuando el objeto del fideicomiso sea permitir la utilización y el aprovechamiento de tales bienes sin constituir derechos reales sobre ellos, y los fideicomisarios sean personas físicas o morales extranjeras y sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros si los destinan a fines residenciales.

Ahora bien, el artículo 13 de la Ley de Inversión Extranjera establece que la Secretaría de Relaciones Exteriores resolverá sobre los permisos de fideicomisos sobre inmuebles ubicados en la zona restringida, y considerara el beneficio económico y social que la realización de estas operaciones implique para la Nación.

La Secretaría de Relaciones Exteriores basada en el artículo anterior y en sus facultades discrecionales solicita como requisito para aquéllos fideicomisos en los que el inmueble tenga una superficie mayor de 2,000.00 m² una carta compromiso de inversión a los fideicomisarios por conducto de las instituciones fiduciarias, que denote precisamente ese beneficio económico y social para la Nación Mexicana, y dicha inversión se deberá realizar en un plazo

no superior a 24 meses. Al parecer esta practica surgió en octubre de 1993 primero para la Península de Baja California y después el 1 de marzo de 1994 para toda la zona restringida.⁵³

Pero este criterio es demasiado genérico, pues no se toman en cuenta las condiciones socioeconómicas y geográficas de cada territorio dentro de la zona restringida, y debe hacerse porque en determinadas zonas la geografía es irregular o accidentada lo cual impide su pronto desarrollo, mientras que en otros puntos las condiciones resultan benéficas y su desarrollo es mas acelerado, entonces no se puede seguir el mismo criterio para un inmueble que se encuentra ubicado en un lugar que cuenta con los servicios de drenaje, agua electricidad, carreteras, transportación, etc. que para uno que carece de ellos. Otro aspecto que determina la inversión es el que se debe dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo urbano y demás ordenamientos de la localidad en la que se ubique el inmueble, así como a los criterios de sustentabilidad de la política ambiental.

Por las razones antes expuestas resulta urgente y necesario que la Secretaría de Relaciones Exteriores adecue los criterios para determinar el monto de la inversión en los fideicomisos en la zona restringida.

⁵³ Cfr.- Acosta Romero, Miguel y Aimazan Alaniz. Pablo Roberto.- Tratado Teórico Practico de Fideicomiso. Edit. Porrúa. México, 1997. pg. 436.

2.4. La vigencia del permiso otorgado por la Secretaría de Relaciones Exteriores y la duración del fideicomiso

Con la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera del 9 de marzo de 1973, se establecía que los permisos otorgados por la Secretaría de Relaciones Exteriores tenían una vigencia de 90 días hábiles siguientes a la fecha de su expedición, y si no se hacía uso de los mismos dentro de ese plazo, dejaban de surtir sus efectos y se tenía que solicitar un permiso nuevo en los mismos términos. Actualmente la Ley de Inversión Extranjera no establece para el permiso de constitución de fideicomisos en la zona restringida el territorio nacional, una vigencia para su utilización.

Recordemos que antes de la entrada en vigor de la Ley de Inversión Extranjera la duración máxima para los fideicomisos en zona restringida era de 30 años, actualmente la duración máxima es de 50 años, sin embargo los primeros pueden ampliar su duración al máximo legal al aplicar lo establecido por el Décimo Primer artículo transitorio de la Ley de Inversión Extranjera, que señala lo siguiente: "A los inversionistas extranjeros y las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros que tengan fideicomitidos a su favor bienes inmuebles en zona restringida a la entrada en vigor de esta Ley, se les aplicará lo dispuesto en el Capítulo II del Título Segundo de la misma, en todo aquello que les beneficie".

Por otra parte, el artículo 13 primer párrafo de la Ley de Inversión Extranjera prevé la posibilidad de prorrogar la duración del fideicomiso, y el artículo 12 de su Reglamento establece que la prórroga deberá solicitarse a la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de los 90 días hábiles anteriores a la extinción del contrato.

Los fideicomisarios pueden realizar cesiones de derechos, y la institución fiduciaria debe presentar un informe a más tardar en abril de cada año ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, para notificarlos, lo mismo sucede en caso de designación de fideicomisarios sustitutos. Tratándose de cesión de derechos fideicomisarios serán por lo que resta de la duración del fideicomiso.

2.5. Medios de control y vigilancia por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

De conformidad con lo que establece el artículo 13 segundo párrafo de la Ley de Inversión Extranjera la Secretaría de Relaciones Exteriores se reserva la facultad de verificar en cualquier tiempo el cumplimiento de los fines del fideicomiso y de contravenirse estos, se reserva la facultad de revocar el permiso otorgado

La Secretaría de Relaciones Exteriores hace especial énfasis en que la fiduciaria y el fideicomisario se obliguen a que en el inmueble fideicomitado no se coloquen bardas, cercas, alambrados o cualquier otro elemento que impida o constituyan un obstáculo al libre acceso a la zona federal marítimo terrestre, misma que como ya se mencionó, de conformidad con el artículo 29, fracción V de la Ley General de Bienes Nacionales es un bien de uso común y el incumplimiento de esta condición será sancionado en términos del artículo 97 en relación con lo artículos 1 y 2 fracción I de la ley invocada.

La forma de llevar a cabo esa facultad es mediante la realización de visitas de verificación a los inmuebles fideicomitados que se encuentran ubicados en la zona restringida del territorio nacional de manera regular a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos. Dichas visitas de verificación tienen como objetivo, constatar que se cumplan los fines y

condiciones estipulados en los permisos otorgados por la Secretaría de Relaciones Exteriores para la constitución de los fideicomisos.

Las verificaciones se realizan de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es decir, se levanta un acta administrativa ante la presencia del representante legal de la institución fiduciaria y dos testigos, que pueden ser nombrados por el visitado o por el verificador.

2.6. Extinción del fideicomiso y la transmisión de los inmuebles.

La Ley de Inversión Extranjera establece en la fracción VI del artículo 11 que la institución fiduciaria se obliga a notificar la extinción del fideicomiso a la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro de los 40 días hábiles siguientes a su fecha de extinción.

En ese orden de ideas, al celebrarse la extinción del fideicomiso en zona restringida, puede suceder lo siguiente:

- Que se extinga para constituir un nuevo fideicomiso;

- Que se trasmita la propiedad a una persona física mexicana; o

- Que se trasmita la propiedad en favor de una sociedad mexicana que tenga cláusula de exclusión de extranjeros o que tenga cláusula de admisión de extranjeros pero destine el inmueble a fines no residenciales.

Esta última opción es la que se analizará en el siguiente capítulo.

Capítulo 3. El aviso de adquisición de inmuebles por sociedad mexicana con cláusula de admisión de extranjeros en la zona restringida destinado a fines no residenciales.

3.1. Antecedentes

La Constitución de 1917 plasmó en la fracción I del artículo 27 la prohibición para que los extranjeros adquirieran el dominio directo sobre las tierras y aguas que se encuentren en la zona restringida del territorio nacional, y posteriormente con la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera del 9 de marzo de 1973, esta prohibición se amplió también a las sociedades mexicanas que no tuvieran cláusula de exclusión de extranjeros.

Sin embargo, 30 años después al publicarse la Ley de Inversión Extranjera el 27 de diciembre de 1993, se trasgredió lo estipulado por nuestra Constitución el establecerse en el artículo 10 fracción I, que las sociedades mexicanas que tuvieran cláusula de admisión de extranjeros:

"Podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, destinados a la realización de actividades no residenciales, debiendo registrar dicha adquisición ante la Secretaría de Relaciones Exteriores;"⁵⁴

⁵⁴ Primera Sección. Título Segundo. Capítulo II.- Ley de Inversión Extranjera. Op. Cit. pg. 94.

Lo anterior significa una contravención a lo señalado por la fracción I del artículo 27 Constitucional, la cual establece tajantemente: "En la *faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas*". Como podemos observar, no establece ninguna excepción.

La fracción VII del artículo 1 de la Ley de Inversión Extranjera define lo que debe entenderse por cláusula de exclusión de extranjeros como:

"El convenio o pacto expreso que forma parte integrante de los estatutos sociales, por el que se establezca que las sociedades de que se trate no admitirán directa ni indirectamente como socios o accionistas a inversionistas extranjeros, ni a sociedades con cláusula de admisión de extranjeros."

En ese sentido el artículo 14 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de septiembre de 1998, establece que cuando en los estatutos sociales no se pacte la cláusula de exclusión de extranjeros, se debe celebrar un convenio o pacto expreso que forme parte integrante de los estatutos sociales, por el que los socios extranjeros, actuales o

futuros de la sociedad, se obliguen ante la Secretaría de Relaciones Exteriores a considerarse como nacionales respecto de:

- Las acciones, partes sociales o derechos que adquieran de dichas sociedades;
- Los bienes, derechos, concesiones, participaciones o intereses de que sean titulares tales sociedades, y
- Los derechos y obligaciones que deriven de los contratos en que sean parte las propias sociedades.⁵⁵

Este mismo artículo señala que el convenio o pacto señalados deberán incluir la renuncia a invocar la protección de sus gobiernos bajo la pena en caso contrario, de perder en beneficio de la Nación los derechos y bienes que hubiesen adquirido.

Con la publicación de la Ley de Inversión Extranjera se abrieron las puertas para que los extranjeros den la vuelta a las restricciones constitucionales en la materia, pues a partir de esta reforma, pueden constituir "*sociedades mexicanas*" en las cuales conservan el control absoluto, en la mayoría de las veces son administradores únicos y cuentan con las más amplias facultades sobre los bienes inmuebles que tiene o puede adquirir la

⁵⁵ Primera Sección. Título Tercero.- Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. Op. Cit. pg. 15.

sociedad, incluso sobre aquéllos que se encuentran en la zona restringida del territorio nacional.

En ese sentido, cuando las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros adquirían inmuebles en la zona restringida del territorio nacional, y los destinaban a fines no residenciales, tenían como única obligación la de registrar dicha adquisición ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, si bien no se señalaba el plazo para que las sociedades solicitaran ese registro, ni existía algún formato para su presentación.

El artículo 14 de la Ley de Inversión Extranjera establecía que *"Las inscripciones ante el registro a que se refiere la fracción I del artículo 10, deberán resolverse dentro de un plazo máximo de quince días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso contrario, el permiso o el registro correspondiente se considerará otorgado."*⁵⁶

Estas reformas significaron que las sociedades mexicanas que admitieran extranjeros y pretendieran adquirir inmuebles en la zona restringida del territorio nacional destinados a fines no residenciales, ya no requirieran el otorgamiento de un permiso por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores para constituir un fideicomiso (mediante el cual sólo se les permitiría la

⁵⁶ Primera Sección. Título Segundo. Capítulo II.- Ley de Inversión Extranjera. Op. cit. pg. 94.

utilización y aprovechamiento de tales bienes sin constituir derechos reales sobre estos.)

Pero también estas reformas significaron que muchas sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros que tenían calidad de fideicomisarias en fideicomisos sobre bienes inmuebles en la zona restringida, y que en consecuencia sólo tenían derechos de uso y aprovechamiento sobre ellos, giraran instrucciones a la institución fiduciaria para que se extinguiera el fideicomiso de referencia y se le transmitiera la propiedad de los inmuebles a la misma sociedad, porque la ley ya se los permitía.

La Ley de Inversión Extranjera se modificó 3 años después de su publicación con el *"Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; de la Ley minera; de la Ley de Inversión Extranjera; de la Ley General de Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal"*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996.

Con este Decreto, se reformaron entre otros el artículo 10 fracción I, estableciéndose que las sociedades mexicanas en cuyos estatutos se incluya el

convenio previsto en la fracción I del artículo 27 Constitucional, es decir, que tengan cláusula de admisión de extranjeros:

"1. Podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, destinados a la realización de actividades no residenciales, debiendo dar aviso de dicha adquisición a la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de los sesenta días hábiles siguientes a aquel en que se realice la adquisición".

Podemos observar que al registro de la adquisición de Inmuebles en la zona restringida ahora se le denominó "aviso de adquisición", y se estableció un plazo para que las sociedades mexicanas lo presenten: 60 días hábiles contados a partir de la adquisición. Este aviso de adquisición deberá presentarse ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en la Dirección de Permisos Artículo 27 Constitucional de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, o bien ante cualquiera de sus Delegaciones foráneas ubicadas a lo largo y ancho de la República Mexicana.

Pero, además, se estableció otro supuesto para la presentación del aviso de adquisición de inmuebles en la zona restringida, al adicionarse dos párrafos al artículo 16 de la Ley de Inversión Extranjera en el sentido de que:

"Las sociedades que modifiquen su cláusula de exclusión de extranjeros por la de admisión, deberán notificarlo a la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de los treinta días hábiles siguientes a dicha modificación.

Si estas sociedades son propietarias de bienes inmuebles ubicados en la zona restringida destinados a fines no residenciales, deberán dar el aviso a que se refiere la fracción I del artículo 10 de esta Ley, dentro del plazo previsto en el párrafo anterior."⁵⁷

Es decir, que si una sociedad mexicana con cláusula de exclusión de extranjeros es propietaria de inmuebles en la zona restringida del territorio nacional, modifica su cláusula de exclusión por la de admisión de extranjeros, se ubica en el supuesto previsto por el artículo 10 fracción I de la Ley de Inversión Extranjera, y en consecuencia deberá presentar el aviso de adquisición de inmuebles, pero la Ley de Inversión Extranjera establece que deberán hacerlo dentro de los 30 días hábiles siguientes a la modificación y no dentro de los 60 días hábiles, que señala el artículo 10 fracción I, se reduce el plazo a la mitad.

⁵⁷ Cfr.- Aguilar Molina, Victor Rafael.- La Ley de Inversión Extranjera. Compañía Editorial Electro-Comp, S.A. de C.V. México, 1998. pg. 17.

3.2. Los fines no residenciales.

La Ley de Inversión Extranjera publicada el 27 de diciembre de 1993, no establecía lo que se debía entender por fines residenciales, sin embargo, lo anterior se subsanó con la publicación del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, el 8 de septiembre de 1998, que en el artículo 5 del capítulo denominado "De la adquisición de bienes inmuebles" estableció lo siguiente:

*"Para efectos de lo establecido en el Título Segundo de la Ley, bien inmueble con fines residenciales es aquel destinado exclusivamente a vivienda para uso del propietario o de terceros."*⁵⁸

El artículo 5 del Reglamento en comento, también señala de manera enunciativa pero no limitativa los inmuebles que se consideran destinados a la realización de actividades no residenciales, y son los siguientes:

- Los que se destinen a tiempo compartido;
- Los destinados a alguna actividad industrial, comercial o turística y que de manera simultánea sean utilizados para fin residencial;

⁵⁸ . Primera Sección. Título Segundo. Capítulo I.- Reglamento de la ley de inversión extranjera y del registro nacional de inversiones extranjeras. Op. Cit. pg. 12.

- Los adquiridos por instituciones de crédito, intermediarios financieros y organizaciones auxiliares de crédito para la recuperación de adeudos a su favor que se deriven de operaciones propias de su objeto;
- Los que se utilicen por personas morales para el cumplimiento de su objeto social, consistente en la enajenación, urbanización, construcción, fraccionamiento y demás actividades comprendidas en el desarrollo de proyectos inmobiliarios, hasta el momento de su comercialización o venta a terceros, y
- En general, los bienes inmuebles destinados a actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, pesqueras, silvícolas y de prestación de servicios.

En caso de duda sobre si un inmueble se considera destinado a fines residenciales, se podrá hacer una consulta a la Secretaría de Relaciones Exteriores en ese sentido.

El mismo Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras establece en su artículo 7 que los avisos de adquisición que se presenten ante la Secretaría de Relaciones Exteriores deberán contener:

- La ubicación y descripción del inmueble;

- La descripción clara y precisa de los usos a los que se destinará el inmueble de que se trate, y
- Copia simple, en anexo, del instrumento público en que conste la formalización de la adquisición.⁵⁹

Al publicarse el *"Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; de la Ley Minera; de la Ley de Inversión Extranjera; de la Ley General de Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal"*, el 24 de diciembre de 1996, no existía un formato específico para su presentación, lo cual significaba que las sociedades mexicanas que tuvieran cláusula de admisión de extranjeros y adquirieran inmuebles en la zona restringida del territorio nacional, destinados a fines no residenciales, dieran aviso a la Secretaría de Relaciones Exteriores en un escrito libre, lo mismo se aplicaba a las sociedades que cambiaran su cláusula de exclusión por la de admisión de extranjeros.

Sin embargo, el 6 de marzo de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el formato correspondiente denominado *"Aviso de Adquisición de Inmuebles por Sociedad Mexicana con Cláusula de Admisión de Extranjeros en*

⁵⁹ Primera Sección. Título Segundo. Capítulo I.- Reglamento de la ley de inversión extranjera y del registro nacional de inversiones extranjeras. Op. Cit. pg. 12.

la Zona Restringida Destinado a Fines no Residenciales (artículo 10 fracción I de la Ley de Inversión Extranjera)."

Dicho formato precisó aun más los requisitos señalados por el artículo 7 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras pues contiene: fecha; denominación o razón social; nombre del representante legal; domicilio para oír y recibir notificaciones; fecha de adquisición y número del instrumento público; descripción y ubicación del inmueble; y de manera específica el destino del inmueble.

3.3. El aviso extemporáneo y la imposición de una multa

Como ya se señaló, de conformidad con los artículos 10 fracción I y 16 párrafos segundo y tercero de la Ley de Inversión Extranjera, las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros y las sociedades mexicanas que modifiquen su cláusula de exclusión por la de admisión de extranjeros, que sean propietarias de inmuebles ubicados en la zona restringida del territorio nacional destinados a fines no residenciales, deberán presentar un aviso de adquisición ante la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro de los 60 días hábiles siguientes a la adquisición tratándose de las primeras y dentro de los 30 días hábiles siguientes tratándose de las segundas.

Es importante precisar que en caso de que la sociedad adquirente presente el aviso de adquisición de inmueble fuera del plazo de 60 días hábiles o de 30 días hábiles según sea el caso concreto, se hará acreedora a la imposición de una multa por la presentación extemporánea.

El mismo formato publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 1997, para la presentación del aviso de adquisición de inmuebles por sociedad mexicana con cláusula de admisión de extranjeros, en la zona restringida destinado a fines no residenciales, en comento establece que:

"En caso de aviso extemporáneo, la sociedad de que se trata se hará acreedora a las sanciones previstas por la Ley",

Y esa sanción está establecida en el artículo 38 fracción VI de la Ley de Inversión Extranjera, el cual señala que:

"Las infracciones a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias, se sancionaran de acuerdo a lo siguiente:

*VI. En caso de las demás infracciones a esta ley o a sus disposiciones reglamentarias, se impondrá multa de cien a mil salarios mínimos."*⁶⁰

Como puede observarse, no existe de manera específica alguna fracción que hable de la presentación extemporánea del aviso de adquisición de inmuebles en la zona restringida destinado afines no residenciales. Por esa razón se aplica la fracción VI del artículo 38, que es genérica.

El mismo artículo 38 señala que para los efectos de la imposición de una multa, por salario se entenderá el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, al momento de determinarse la infracción. Y para que la imposición y determinación de la multa a la que pueden hacerse acreedoras las

⁶⁰ Primera Sección. Título Octavo. "De las sanciones".- Ley de inversión extranjera. Op. Cit. pg. 97.

sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros por la presentación extemporánea del aviso de adquisición de inmuebles destinados a fines no residenciales, se deberá oír previamente al interesado (en este caso al representante legal) y tomar en consideración la naturaleza y la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, el tiempo transcurrido entre la fecha en que se debió cumplir la obligación y su cumplimiento o regularización, así como el valor total de la operación.

El penúltimo párrafo del artículo 38 de la Ley de Inversión Extranjera, es el que faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para la imposición de multas por la presentación extemporánea del aviso de adquisición al establecer que corresponderá a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, actualmente Secretaría de Comercio (artículo 2 fracción V) la imposición de las sanciones, excepto por lo que hace a la infracción V de este artículo y las demás relacionadas con los Títulos Segundo y Tercero de la Ley de Inversión Extranjera, que serán aplicadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En múltiples ocasiones los representantes legales de las sociedades manifiestan que para la imposición de las multas por la presentación extemporánea del aviso de adquisición de inmuebles en la zona restringida del territorio nacional destinado a fines no residenciales, debe de aplicarse la fracción IV del artículo 38, y no la fracción VI del multicitado precepto legal, lo cual es incorrecto, por que la fracción IV señala lo siguiente:

"En caso de omisión, cumplimiento extemporáneo, presentación de información incompleta o incorrecta respecto de las obligaciones de inscripción, reporte o aviso al Registro por parte de los sujetos obligados, se impondrá multa de treinta a cien salarios;"

En primer lugar, esta fracción se refiere al cumplimiento de una obligación ante el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, y no ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, así mismo, el artículo 38 establece, como ya señalamos que corresponde únicamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores la imposición de sanciones por infracciones a los Títulos Segundo y Tercero de la Ley de Inversión Extranjera.

La Secretaría de Relaciones Exteriores realiza el conteo de los 60 días hábiles a partir de la fecha de autorización del instrumento público mediante el cual se realiza la adquisición, por que es a partir de ese momento que el fedatario público se ha cerciorado del cumplimiento de todos los requisitos legales para autorizarla, es decir, que las partes lo hayan firmado y que se hayan cubierto los impuestos correspondientes.

3.4. Ley Federal de Procedimiento Administrativo

El procedimiento al que pueda sujetarse una sociedad adquiriente es regulado y sancionado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.⁶¹ Una vez que la sociedad presenta el aviso de adquisición de inmuebles ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, pueden darse diferentes supuestos: que le falte algún requisito legal para su presentación o que esté mal llenado, en cuyos casos se requiere al promovente en términos del artículo 17A de la citada Ley, que establece lo siguiente:

"Cuando los escritos que presenten los interesados no contengan los datos o no cumplan con los requisitos aplicables, la dependencia u organismo descentralizado correspondiente deberá prevenir a los interesados, por escrito y una sola vez, para que subsanen la omisión dentro del término que establezca la dependencia u organismo descentralizado, el cual no podrá ser menor de cinco días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos la notificación; transcurrido el plazo correspondiente sin desahogar la prevención, se desechará el trámite."

⁶¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de 1994. Reformada por Decreto publicado el 19 de abril del 2000.

Del dictamen se puede desprender que el aviso esté presentado en tiempo o que sea extemporáneo, si sucede lo primero, se registra y se envía al archivo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero si es extemporáneo la sociedad adquiriente puede hacerse acreedora a la sanción prevista por el artículo 38 fracción VI, de la Ley de Inversión Extranjera, por lo que con fundamento en los artículos 1, 2 y 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que señala:

"Para imponer una sanción, la autoridad administrativa deberá notificar previamente al infractor del inicio del procedimiento, para que este dentro de los quince días hábiles siguientes exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso aporte las pruebas con que cuente."

Se le otorga un plazo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente de la fecha de recepción del oficio correspondiente, para que manifieste lo que a su derecho convenga, y en su caso aporte las pruebas con que cuente, en relación con la presentación extemporánea del aviso de referencia.

Una vez que la sociedad adquiriente realiza sus manifestaciones, la Secretaría de Relaciones Exteriores procede a acordar lo conducente.

3.5. El papel del fedatario público.

Sin lugar a dudas el papel que desempeña el fedatario público es trascendente pues en sus manos está el velar por que se cumplan con las disposiciones legales, y la materia que nos ocupa no es la excepción, el Artículo 39 de la Ley de Inversión Extranjera establece lo siguiente:

“Los fedatarios públicos relacionarán, insertarán o agregarán al archivo oficial o apéndice de los instrumentos en que intervengan, los oficios en que consten las autorizaciones que deban expedirse en los términos de esta Ley. Cuando autoricen instrumentos en los que no se relacionen tales autorizaciones se harán acreedores a las sanciones que determinen las leyes del notariado correspondientes y la Ley Federal de Correduría Pública.”⁶²

Asimismo, el artículo 4 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de inversiones Extranjeras, establece que los fedatarios públicos ante quienes se formalicen actos jurídicos para los que se requieran los permisos de constitución de fideicomisos sobre bienes inmuebles en zona restringida; constitución de sociedades y cambio de denominación social, a que hacen referencia los artículos 11, 15 y 16 de la Ley que reglamenta, previo al

⁶² Primera Sección. Título Octavo.- Ley de inversión extranjera. Op. Cit. pg. 98.

otorgamiento del instrumento respectivo, deben exigir el permiso correspondiente, o en el supuesto que haya operado la afirmativa ficta, la constancia a que hace referencia el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y así debe hacerlo constar en el instrumento correspondiente.⁶³

Cuando una sociedad mexicana con cláusula de admisión de extranjeros adquiere un inmueble en la zona restringida del territorio nacional, destinado a fines no residenciales y formaliza dicha adquisición ante el fedatario público, este en su carácter de perito en derecho debe advertirles de la necesidad de presentar el aviso de adquisición de inmuebles dentro de los 60 días hábiles siguientes, en términos del artículo 10 fracción I de la Ley de Inversión Extranjera. Lo mismo debe ocurrir cuando una sociedad cambie su cláusula de exclusión por la de admisión de extranjeros, pero en este caso el aviso deberá presentarse dentro de los 30 días hábiles siguientes a dicha modificación.

Pero ¿que sucede cuando el fedatario público no advierte al representante legal de la sociedad adquirente de la obligación de presentar el aviso de adquisición de inmuebles en la zona restringida del territorio nacional destinados a fines no residenciales?. Para resolver lo anterior debemos tomar en consideración que la Ley de Inversión Extranjera y el formato oficial para su

⁶³ Primera Sección. Título Primero.- Reglamento de la ley de inversión extranjera y del registro nacional de inversiones extranjeras. Op. Cit. pg. 10.

presentación, señalan que la obligación de presentar el multicitado aviso corresponde a la sociedad mexicana con cláusula de admisión de extranjeros, a través de su representante legal; y no corresponde al notario público, que da fe del acto. De acuerdo con esto, la sociedad adquirente no podrá alegar en su favor, que presentó el aviso de manera extemporánea porque el fedatario publico nunca le indicó la necesidad del tramite.

No obstante lo anterior, en algunas ocasiones el aviso de adquisición de inmuebles en la zona restringida del territorio nacional, es presentado ante la Secretaría de Relaciones Exteriores por el fedatario público, lo cual por supuesto es incorrecto, pues el notario no es el representante legal de la sociedad adquirente, por estar impedido para ello.

Tampoco puede presentarse aviso de adquisición de inmuebles en la zona restringida, cuando las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros adquieran derechos fideicomisarios.

3.6. Las asociaciones.

El artículo 10 de la Ley de Inversión Extranjera establece que:

"De conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o que hayan celebrado el convenio a que se refiere dicho precepto, podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles en el territorio nacional.

En el caso de las sociedades en cuyos estatutos se incluya el convenio previsto en la fracción I del artículo 27 constitucional, se estará a lo siguiente:

I.- Podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, destinados a la realización de actividades no residenciales, debiendo dar aviso de dicha adquisición a la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de los sesenta días hábiles siguientes a aquel en el que se realice la adquisición, y

II.- Podrán adquirir derechos sobre bienes inmuebles en la zona restringida, que sean destinados a fines residenciales, de conformidad con las disposiciones del capítulo siguiente."⁶⁴

Como se puede observar, el artículo en comento sólo hace referencia a las "sociedades mexicanas", pero no habla de las "asociaciones mexicanas", tal vez porque la propia fracción I del artículo 27 Constitucional tampoco lo hace:

"Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus acciones, o para obtener concesiones de explotación de minas y aguas."

Lo anterior es una clara omisión, sin embargo, el artículo 1, fracción VII del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras establece que para efectos de ese Reglamento, además de lo establecido en el artículo 2º de la Ley de Inversión Extranjera, se entenderá por: "Sociedades: las personas morales civiles, mercantiles o de cualquier otro carácter constituidas conforme a la legislación mexicana."

⁶⁴ Cfr.- Aguilar Molina, Víctor Rafael. La Ley de Inversión Extranjera. Op. Cit. pg. 17.

Para precisar más esa idea, debemos también tomar en consideración que la Secretaría de Relaciones Exteriores otorga permisos para la constitución de sociedades y asociaciones, que ambas pueden tener cláusula de exclusión o de admisión de extranjeros y ser propietarias de bienes inmuebles en la República Mexicana, y que si se trata de aquéllos ubicados en la faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros en las playas, se les aplicaran las mismas disposiciones constitucionales en la materia.

Dichas disposiciones, como ya se comentó, son que en principio las asociaciones también pueden adquirir la propiedad de inmuebles en la República, pero tratándose de inmuebles ubicados en la zona restringida sólo lo podrán hacer si los destinan a fines no residenciales, y tendrán como única obligación ante la Secretaría de Relaciones Exteriores de conformidad con el artículo 16 párrafos segundo y tercero, en relación con el artículo 10 fracción I de la Ley de Inversión Extranjera, el presentar el aviso de adquisición dentro de los 60 días hábiles siguientes a dicha adquisición, o bien, dentro de los 30 días hábiles siguientes si cambiaron su cláusula de exclusión por la de admisión.

Capítulo 4. Propuestas.

4.1. Propuestas de reforma a la Ley de Inversión Extranjera

Como ya se señaló el *"aviso de adquisición de inmuebles por sociedad mexicana con cláusula de admisión de extranjeros en la zona restringida destinado a fines no residenciales"*, va en contra de lo señalado por la fracción I del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que esta última no contempla excepciones y establece de manera precisa que: *"En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas."*

Esta contravención a lo establecido por nuestra Constitución se dio desde la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley de Inversión Extranjera el 27 de diciembre de 1993, al establecerse en el artículo 10, fracción I, que las sociedades con cláusula de admisión de extranjeros pueden adquirir el dominio de bienes inmuebles ubicados en la zona restringida si los destinan a fines no residenciales.

Tres años más tarde, el 24 de diciembre de 1996, con la publicación del *"Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; de la Ley Federal sobre*

Metrología y Normalización; de la Ley minera; de la Ley de Inversión Extranjera; de la Ley General de Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal", se reafirmó la tendencia de consentir que las sociedades que admiten extranjeros como socios pueden adquirir inmuebles en la zona restringida del territorio nacional, y se estableció como única obligación ante la Secretaría de Relaciones Exteriores el presentar el aviso de adquisición dentro de los 60 días hábiles siguientes a la misma.

Con el Decreto publicado el 24 de diciembre de 1996, también se adicionaron 2 fracciones más al artículo 16 de la Ley de Inversión Extranjera para establecer que las sociedades mexicanas que cambien su cláusula de exclusión por la de admisión de extranjeros y sean propietarias de bienes inmuebles en la zona restringida del territorio nacional, deberán presentar el aviso de adquisición a que se refiere la fracción I del artículo 10 de la misma Ley en un plazo de 30 días hábiles.

Las reformas propuestas son en el sentido de eliminar esa puerta que se abrió a las "sociedades mexicanas" que tienen cláusula de admisión de extranjeros para burlar la prohibición establecida por nuestra Constitución General, que sin lugar a dudas resulta el denominado aviso de adquisición de inmuebles por sociedad mexicana con cláusula de admisión de extranjeros en la zona restringida destinado a fines no residenciales.

En primer lugar y por lo que respecta a la Ley de Inversión Extranjera resulta necesario reformar los artículos 10 y 11 del Título Segundo; y 16 del Título Tercero en la forma siguiente:

El artículo 10 actualmente establece que las sociedades mexicanas pueden adquirir el dominio de bienes en inmuebles en el territorio nacional, pero tratándose de aquéllos ubicados en la zona restringida y en el caso de que tengan cláusula de admisión de extranjeros sólo podrán adquirirlos si los destinan a la realización de actividades no residenciales, debiendo dar aviso de dicha adquisición a la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de los 60 días hábiles siguientes a aquel en el que se realice la adquisición.

Pero con las reformas propuestas el aviso de adquisición a que hace referencia la Ley de Inversión Extranjera en su artículo 10 fracción I, desaparecería, en consecuencia sería suficiente que en dicho artículo se precise que de conformidad con lo dispuesto por la fracción I del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las personas físicas o morales extranjeras y las sociedades mexicanas que tengan cláusula de admisión de extranjeros, no podrán adquirir el dominio directo de bienes inmuebles en la zona restringida del territorio nacional, que como sabemos abarca 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y 50 kilómetros en las playas.

El mismo artículo 10 debe complementar lo señalado anteriormente y establecer que las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros sólo podrán adquirir derechos sobre los inmuebles ubicados en la zona restringida de conformidad con el Capítulo II, del Título Segundo de la Ley de Inversión Extranjera mediante la constitución de un fideicomiso, previo permiso otorgado por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Por lo que respecta al artículo 11 de la Ley de Inversión Extranjera, que establece la obligación de solicitar un permiso a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que instituciones de crédito adquieran como fiduciarias, bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, y permitan su utilización y aprovechamiento sin constituir derechos reales sobre ellos, y los fideicomisarios sean: I. Sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros en el caso previsto en la fracción II del artículo 10 de la Ley; y II. Personas físicas o morales extranjeras. La fracción I, hace referencia al caso previsto en la fracción II del artículo 10 de esta Ley; es decir, que una sociedad mexicana con cláusula de admisión de extranjeros únicamente requerirá permiso cuando el inmueble se destine a fines residenciales, esta referencia ya no sería necesaria.

Del artículo 16 se necesitaría modificar el tercer párrafo para que las sociedades mexicanas que cambien su cláusula de exclusión por la de admisión de extranjeros y sean propietarias de bienes inmuebles en la zona restringida del territorio nacional, tengan la obligación de solicitar un permiso

para la constitución de un fideicomiso de conformidad con lo establecido por el artículo 11 de la Ley de Inversión Extranjera, dentro del plazo de 30 días hábiles siguientes a dicha modificación.

Estas reformas estarían enfocadas a que las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros, ya no puedan adquirir el dominio directo sobre inmuebles ubicados en la zona restringida del territorio nacional, de conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.2. Propuestas de reforma al Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

Por lo que respecta al Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras y en concordancia con las reformas propuestas, resultaría necesario reformar el artículo 5 y derogar los artículos 7 del Capítulo I, Título Segundo, y 10 del Capítulo II, Título Segundo, por las siguientes consideraciones:

El artículo 5 que hace referencia a lo que en términos del Título Segundo de la Ley de Inversión Extranjera debe entenderse como bien inmueble destinado a fines residenciales y de manera enunciativa los que se consideran destinados a la realización de actividades no residenciales, tendría que ser reformado para precisar los fines a los que podrían destinarse los inmuebles que sean materia de los fideicomisos en zona restringida, que a saber serían: residenciales, industriales, turísticos, comerciales, agrícolas, ganaderos, pesqueros, silvícolas, de prestación de servicios, y cualquier otro destino que sea lícito.

El artículo 7 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras se refiere a los requisitos que debe contener el aviso de adquisición de inmuebles, que deben presentar las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros que adquieran inmuebles en la zona restringida del territorio nacional, destinados a fines no

residenciales, por lo que en caso llevarse a cabo las reformas propuestas, ya no tendría razón de ser y tendría que ser derogado.

El artículo 10 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras señala que los permisos a que se refiere el artículo 11 de la Ley de Inversión Extranjera, en el caso de personas físicas o morales extranjeras, se otorgaran si el inmueble se destina a ciertos fines, lo cual es innecesario con las reformas propuestas.

4.3. Cuadro comparativo

LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA	PROPUESTAS DE REFORMA
TITULO SEGUNDO	TITULO SEGUNDO
De la adquisición de bienes inmuebles, la explotación de Minas y Aguas, y de los Fideicomisos	De la adquisición de bienes inmuebles, la explotación de Minas y Aguas, y de los Fideicomisos
Capítulo I	Capítulo I
De la adquisición de bienes inmuebles y explotación de minas y aguas.	De la adquisición de bienes inmuebles y explotación de minas y aguas.
<p>Artículo 10.- De conformidad con lo dispuesto por la fracción I del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o que hayan celebrado el convenio a que se refiere dicho precepto, podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles en el territorio nacional.</p>	<p>Artículo 10.- De conformidad con lo dispuesto por la fracción I del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las personas físicas o morales extranjeras y las sociedades mexicanas que tengan cláusula de admisión de extranjeros, no podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles ubicados en la faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros en las playas.</p>

LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA	PROPUESTAS DE REFORMA
<p>En el caso de las sociedades en cuyos estatutos se incluya el convenio previsto en la fracción I del artículo 27 Constitucional, se estará a lo siguiente:</p> <p>I.- Podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, destinados a la realización de actividades no residenciales, debiendo dar aviso de dicha adquisición a la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de los sesenta días hábiles siguientes a aquel en el que se realice la adquisición, y</p> <p>II.- Podrán adquirir derechos sobre bienes inmuebles en la zona restringida, que sean destinados a fines residenciales, de conformidad con las disposiciones del capítulo siguiente.</p>	<p>En el caso de las sociedades mexicanas que tengan cláusula de admisión de extranjeros:</p> <p>I.- (Derogada).</p> <p>II.- Podrán adquirir derechos sobre bienes inmuebles en la zona restringida, de conformidad con las disposiciones del capítulo siguiente.</p>

LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA	PROPIETARIAS DE REFORMA
<p>Capítulo II De los fideicomisos sobre bienes inmuebles en zona restringida</p> <p>Artículo 11.- Se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que instituciones de crédito adquieran como fiduciarias, derechos sobre bienes inmuebles ubicados dentro de la zona restringida, cuando el objeto del fideicomiso sea permitir la utilización y el aprovechamiento de tales bienes sin constituir derechos reales sobre ellos, y los fideicomisarios sean:</p> <p>I.- Sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros en el caso previsto en la fracción II del artículo 10 de esta ley; y</p> <p>II.- Personas físicas o morales extranjeras.</p>	<p>Capítulo II De los fideicomisos sobre bienes inmuebles en zona restringida</p> <p>Artículo 11.- Se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que instituciones de crédito adquieran como fiduciarias, derechos sobre bienes inmuebles ubicados dentro de la zona restringida, cuando el objeto del fideicomiso sea permitir la utilización y el aprovechamiento de tales bienes sin constituir derechos reales sobre ellos, y los fideicomisarios sean:</p> <p>I.- Sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros; y</p> <p>II.- Personas físicas o morales extranjeras.</p>

LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA	PROPUESTAS DE REFORMA
<p style="text-align: center;">TITULO TERCERO</p> <p style="text-align: center;">DE LAS SOCIEDADES</p> <p>De la constitución y modificación de Sociedades</p> <p>Artículo 16.- Se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que las sociedades constituidas cambien su denominación o razón social.</p> <p>Las sociedades que modifiquen su cláusula de exclusión de extranjeros por la de admisión, deberán notificarlo a la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de los treinta días hábiles siguientes a dicha modificación.</p> <p>Si estas sociedades son propietarias de bienes inmuebles ubicados en la zona restringida destinados a fines no residenciales, deberán dar el aviso a</p>	<p style="text-align: center;">TITULO TERCERO</p> <p style="text-align: center;">DE LAS SOCIEDADES</p> <p>De la constitución y modificación de Sociedades</p> <p>Artículo 16.- Se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que las sociedades constituidas cambien su denominación o razón social.</p> <p>Las sociedades que modifiquen su cláusula de exclusión de extranjeros por la de admisión, deberán notificarlo a la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de los treinta días hábiles siguientes a dicha modificación.</p> <p>Si estas sociedades son propietarias de bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, deberán solicitar el permiso a que se refiere el artículo 11</p>

LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA	PROPUESTAS DE REFORMA
<p>que se refiere la fracción I del artículo 10 de esta Ley, dentro del plazo previsto en el párrafo anterior.</p>	<p>de esta Ley; dentro del plazo previsto en el párrafo anterior.</p>

REGLAMENTO DE LA L. I. E.	PROPUESTAS DE REFORMA
<p>Artículo 5.- Para efectos de lo establecido en el Título Segundo de la Ley, bien inmueble con fines residenciales es aquel destinado exclusivamente a vivienda para uso del propietario o de terceros.</p> <p>De manera enunciativa pero no limitativa, se consideran bienes inmuebles destinados a la realización de actividades no residenciales:</p> <p>I. Los que se destinen a tiempo compartido;</p> <p>II. Los destinados a alguna actividad industrial, comercial o turística y que de manera simultánea sean utilizados para fin residencial;</p> <p>III. Los adquiridos por instituciones de crédito, intermediarios financieros y organizaciones auxiliares de crédito para la recuperación de adeudos a su</p>	<p>Artículo 5.- Para efectos de lo establecido en el Título Segundo de la Ley, los bienes inmuebles que se afecten en fideicomiso pueden destinarse a fines residenciales, industriales, turísticos, comerciales, agrícolas, ganaderos, pesqueros, silvícolas, de prestación de servicios, y cualquier otro destino que sea lícito.</p> <p>I. (Derogada)</p> <p>II. (Derogada)</p> <p>III. (Derogada)</p>

REGLAMENTO DE LA L.I.E.	PROPUESTAS DE REFORMA
<p>favor que se deriven de operaciones propias de su objeto;</p> <p>IV. Los que se utilicen por personas morales para el cumplimiento de su objeto social, consistente en la enajenación, urbanización, construcción, fraccionamiento y demás actividades comprendidas en el desarrollo de proyectos inmobiliarios, hasta el momento de su comercialización o venta a terceros, y</p> <p>V. En general, los bienes inmuebles destinados a actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, pesqueras, silvícolas y de prestación de servicios.</p> <p>En caso de duda respecto de si un inmueble se considera destinado a la realización de actividades residenciales, la Secretaría de</p>	<p>IV. (Derogada)</p> <p>V. (Derogada)</p>

REGLAMENTO DE LA L. I. E.	PROPUESTAS DE REFORMA
<p>Relaciones Exteriores resolverá la consulta respectiva en un plazo que no exceda de diez días hábiles, concluido dicho plazo sin que se emita resolución, se entenderá que en el inmueble de que se trate se realizan actividades no residenciales.</p> <p>Artículo 7.- Para efectos de lo dispuesto en los artículos 10, fracción I y 16 último párrafo de la Ley, el aviso que los interesados deben dar a la Secretaría de Relaciones Exteriores contendrá:</p> <p>I. La ubicación y descripción del inmueble;</p> <p>II. La descripción clara y precisa de los usos a los que se destinara el inmueble de que se trate, y</p>	<p>Artículo 7.- (Derogado)</p>

REGLAMENTO DE LA L. I. E.	PROPUESTAS DE REFORMA
<p>III. Copia simple, en anexo, del instrumento público en que conste la formalización de la adquisición.</p> <p>Artículo 10.- Tratándose de personas físicas o morales extranjeras, la Secretaría de Relaciones Exteriores otorgará los permisos a que hace referencia el artículo 11 de la Ley, cuando la solicitud cumpla con lo dispuesto en el artículo anterior y cuando el inmueble objeto del fideicomiso se destine a:</p> <p>I. Parques y fraccionamientos industriales;</p> <p>II. Hoteles y moteles;</p> <p>III. Naves industriales;</p> <p>IV. Centros comerciales;</p> <p>V. Centros de investigación;</p> <p>VI. Desarrollos turísticos, siempre que no contengan inmuebles</p>	<p>Artículo 10.- (Derogado)</p>

REGLAMENTO DE LA L I E	PROPUESTAS DE REFORMA
<p>destinados a fines residenciales;</p> <p>VII. Marinas turísticas;</p> <p>VIII. Muelles e instalaciones industriales y comerciales establecidos en éstos, y</p> <p>IX. Establecimientos dedicados a la producción, transformación, empaque, conservación, transporte o almacenamiento de productos agropecuarios, silvícolas, forestales y pesqueros.</p>	

Conclusiones

La trascendencia de la llamada zona restringida, no puede pasar por desapercibida, aun y cuando ha sido múltiples veces cuestionada su vigencia en el contexto actual de la vida política, social y económica del país, no deja de ocupar una parte fundamental en nuestra historia.

Si bien, la zona restringida tuvo sus orígenes en el temor hacia las invasiones de naciones voraces, que no se detenían ante nada hasta lograr sus propósitos expansionistas, al abusar de su hegemonía en el ámbito mundial, debemos entender que ya no es esa la razón principal de su existencia.

Es bien sabido por todos que en las poblaciones que se encuentran en la zona restringida el número de extranjeros es importante, sin embargo, no pueden ser propietarios de los inmuebles que ahí se ubican, pero si la zona desaparece, estos últimos podrían adquirir propiedades libremente.

Las restricciones constitucionales que se imponen en la materia para que los extranjeros adquieran la propiedad de inmuebles, no impiden el desarrollo del país, ni detiene los grandes flujos de inversión extranjera, como muchos lo aseguran, porque si analizamos esta situación resulta que de la gran mayoría de los extranjeros que se asientan en la llamada zona restringida en calidad de fideicomisarios, lo hacen con la finalidad de

establecer su hogar, y no con fines comerciales, si la zona restringida desapareciera y los extranjeros pudieran adquirir la propiedad sobre los inmuebles que se encuentren ahí ubicados, no alcanzamos a vislumbrar cual sería el beneficio en términos de inversión para México.

La política establecida por Ley de Inversión Extranjera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993 y sus reformas del 24 de diciembre de 1996, no dejan de contradecir lo señalado en la fracción I del artículo 27 Constitucional, pues los extranjeros encontraron en ella una puerta para evadir las restricciones en la materia.

Recordemos que con la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera del 9 de marzo de 1973 y su Reglamento, ni los extranjeros personas físicas o morales ni las sociedades mexicanas que tuvieran cláusula de admisión de extranjeros podían adquirir la propiedad de los inmuebles en la zona restringida.

Al permitirse en la Ley de Inversión Extranjera que las sociedades mexicanas que admiten extranjeros adquieran la propiedad de estos inmuebles, imponiéndoles como única obligación frente a la Secretaría de Relaciones Exteriores la de presentar un aviso de adquisición, ha propiciado que los extranjeros creen sociedades "*mexicanas*" con el único propósito de adquirir la propiedad de esos inmuebles, lo cual antes y de conformidad con la fracción I del artículo 27 Constitucional estaba prohibido.

Así el extranjero persona física o moral que quiera adquirir inmuebles en la zona restringida del país, lo puede hacer sin ningún problema a través de la constitución de una sociedad mexicana. Y la presentación de los avisos de adquisición por estas sociedades mexicanas se ha incrementado.

Como ya señalamos existen detractores de la llamada zona restringida, que argumentan con toda razón, que las circunstancias históricas que la generaron ya no existen y que en consecuencia ya no se justifica su existencia, sin embargo ¿cuál es el daño que le profiere la zona restringida al desarrollo económico del país?

Por ello las reformas propuestas a la Ley de Inversión Extranjera del 27 de diciembre de 1993 y al Reglamento la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras del 8 de septiembre de 1998, son en el sentido de respetar lo señalado por la fracción I del artículo 27 de nuestra Carta Magna.

Bibliografía

1. ACOSTA ROMERO, Miguel y ALMAZAN ALANIS, Pablo Roberto, Tratado Teórico Práctico de Fideicomiso, Segunda edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1997.
2. BATIZA, Rodolfo, El Fideicomiso Teoría y Practica, Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1980.
3. CABRAL BOWLING, Maria Luisa, La Soberanía y el fideicomiso de inmuebles para extranjeros en Baja California Sur, Universidad Autónoma de Baja California Sur, México, 1998.
4. CONTRERAS VACA, Francisco José, Derecho Internacional Privado, Tercera edición, Editorial Oxford, México, 2000.
5. DOMÍNGUEZ MARTINEZ, Jorge Alfredo, El Fideicomiso, Octava edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1999.
6. GONZALEZ DIAZ, Octavio Ramón, Origen, desarrollo y aplicación del fideicomiso en México, Universidad Anahuac del Sur, México, 1996.
7. H. CAMARA DE DIPUTADOS, Enciclopedia Parlamentaria de México, Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones, Cuarta edición, México, 1994.
8. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 1996.
9. INSTITUTO FIDUCIARIO BANCOMER, Actualidad y Futuro del Fideicomiso en México, Primera edición, Editorial Espejo de Obsidiana, México, 1997.
10. MIRANDA BASURTO, Angel, La Evolución de México, Quinta Reimpresión, Editorial Herrero, México 1987.
11. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrat, El Fideicomiso Mexicano, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
12. PEREZNIETO CASTRO, Leonel y MANSILLA Y MEJIA, Maria Elena, Manual Práctico del Extranjero en México, Editorial Harla, México, 1993.
13. PEREZNIETO CASTRO, Leonel, Derecho Internacional Privado, Quinta Edición, Editorial Harla, México, 1993.
14. RABASA, Oscar, El Derecho Angloamericano, Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1982.
15. ROBLES FARIAS, Diego, El régimen jurídico de los extranjeros que participan en sociedades mexicanas, Primera edición, México, 1999.
16. SEPÚLVEDA, Cesar, Derecho Internacional, Decimosexta edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1991.
17. SERRANO MIGALLON, Fernando, Estudios Jurídicos en memoria de Jorge Barrera Graf, Primera edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
18. SOBARZO LOAIZA, Alejandro, La zona prohibida, UNAM, México, 1959.

19. VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Doctrina General del Fideicomiso, Tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
20. VALLARTA, Ignacio L., La propiedad inmueble por extranjeros, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1986.

Legislación

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 de la Constitución General. (Derogada)
3. Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera. (Derogada)
4. Ley de inversión extranjera.
5. Ley federal de procedimiento administrativo.
6. Reglamento de Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 de la Constitución General de la Republica. (Derogado)
7. Reglamento de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera. (Derogado)
8. Reglamento de la Ley de inversión extranjera y del registro nacional de inversiones extranjeras.
9. Decreto por el que se establece la necesidad transitoria de obtener permiso para adquirir bienes, a extranjeros y sociedades mexicanas que tengan o tuvieren socios extranjeros. (Derogado)
10. Acuerdo que autoriza a la Secretaria de Relaciones Exteriores para conceder a las instituciones nacionales de crédito, los permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas, en fronteras y costas. (Derogado)